



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA COMUNA DE SAINT-LOUIS (SENEGAL) E INSTITUCIONES VASCAS CON COMPETENCIAS EN COOPERACIÓN. ENTRE ELLAS LA AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD

Expediente: NBNC\_PRO\_2793/24\_84  
IL-DDLCN 45/2024

### I. ANTECEDENTES

Se solicita por la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad (en adelante, AVCS) informe de legalidad sobre la propuesta de memorando de entendimiento entre la Comuna de Saint-Louis (Senegal), Euskal Fundoa, Diputación Foral de Bizkaia y la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- Memoria justificativa del memorando de entendimiento.
- Texto en castellano, euskera y francés del memorando.
- Informe jurídico del servicio jurídico de la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad.
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno relativo a la comunicación de la suscripción del memorando.
- Certificado emitido por Paul Ortega Etcheverry, en calidad de secretario del Consejo Rector, del acuerdo relativo a la propuesta de tramitación del memorando.

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 el fortalecimiento y el establecimiento del marco general de cooperación entre las entidades firmantes con el fin de fortalecer las capacidades de la Comuna de Saint-Louis, mediante una estrategia de cooperación técnica entre las firmantes.

Este memorando lo suscribe el Director de e-lankidetzeta AVCS, debido a que ostenta la representación máxima de la agencia, de acuerdo al artículo 8.1.a) de la Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, siendo una de las funciones de la agencia la de “ *Identificar, formular, ejecutar y realizar el seguimiento y la evaluación de iniciativas de cooperación y solidaridad. Para ello, de acuerdo con la normativa que le sea de aplicación, podrá obtener, convocar, conceder y gestionar ayudas y subvenciones, **celebrar contratos, convenios u otros instrumentos de colaboración, acuerdos de cooperación y otros acuerdos de similar naturaleza jurídica***” en virtud del artículo 3 de la misma Ley.

En aras de articular la cooperación técnica que se ha mencionado se proyecta el presente memorando de entendimiento que tiene naturaleza de acuerdo internacional no normativo.

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, no siendo necesaria la autorización previa para la suscripción del convenio como tal.

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, antes de la suscripción del memorando el Consejo de Gobierno deberá facultar al Director de e-lankidetzeta AVCS para la suscripción del memorando. A este respecto, considero que este memorando no es incardinable dentro de lo regulado en el artículo 62.2 del citado decreto, puesto que todas las partes firmantes son administraciones públicas, y no particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, previsión necesaria para que el protocolo pueda ser suscrito por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad sin la debida autorización del Consejo de Gobierno en atención a este artículo 62.2.

Por tanto, no debe confundirse la previsión del artículo 55.3 del decreto 144/2017, con la previsión del artículo 62.2 del mismo decreto, ya que el artículo 55 regula la autorización previa para la suscripción del convenio y en cambio el artículo 62 regula la competencia de las autoridades facultadas para su suscripción. Por tanto, en este concreto caso, si bien no es necesaria una autorización previa para la suscripción del memorando, es necesario que el gobierno vasco faculte al Director de la Agencia e-lankidetzeta para la firma del mismo. En todo caso, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno que se acompaña en el expediente recoge adecuadamente este requisito.

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.

### **III. ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

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

Tal y como señala la memoria justificativa obrante en el expediente, la voluntad de las instituciones firmantes es establecer una estrategia de cooperación técnica, centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de

gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. La cooperación técnica a la que hace mención el memorando, abarca una amplia gama de actividades, entre ellas, programas de becas, apoyo institucional, apoyo al diseño de políticas, capacitación, formación etc. Siendo el fin último de este proceso lograr transformaciones positivas en los sistemas de gobernanza que puedan beneficiar a la población, mediante la mejora de las competencias de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de programas de capacitación y asistencia técnica.

Para ello, en el memorando proyectado se establecen tres áreas principales de colaboración: el ámbito institucional, el formativo, y otro ámbito relacionado con el género y empoderamiento de mujeres. Por último, el memorando deja la puerta abierta a la colaboración en otros ámbitos de intervención que puedan surgir en la implementación del Memorando y que sean acordados por las partes firmantes. El memorando prevé que la colaboración se pueda articular mediante la firma de convenios específicos, mediante la articulación de ayudas y subvenciones, u otras modalidades que se consideren oportunas como la organización de seminarios, misiones y reuniones técnicas, talleres especializados, consultorías, intercambio de experiencias u otras acciones similares.

## **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. Como bien indica el informe jurídico de la agencia, la competencia funcional del departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales viene recogida en 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 13.1.w), asigna al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales el área de cooperación para el desarrollo.

Así, dentro de la estructura del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, el Decreto 12/2021, de 19 de enero, por el que se establece su estructura orgánica y funcional, en su artículo 3.2 establece que “El ente público de derecho privado Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (actualmente eLankidetzeta-Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad) está adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales a través de la Viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Cooperación, en los términos establecidos en la Ley 5/2008, de 19 de junio, de creación del mismo. A este organismo corresponde el área de cooperación para el desarrollo.”

## **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 Constitución Española como competencia exclusiva del Estado. De ahí que en el Memorando de Entendimiento se disponga expresamente que: *“El presente memorando no es jurídicamente vinculante ni 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 recogidos en el clausulado, que de su redacción no se puede concluir que conlleven 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, no existiendo observaciones que realizar sobre el mismo.

#### **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, en Vitoria-Gasteiz a