



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA REGIÓN DE EMILIA-ROMAÑA (REPÚBLICA DE ITALIA).

31/2025 IL – DDLCN
NBNC_PRO_2155/25_06

ANTECEDENTES

La Dirección de Servicios del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, con fecha 7 de marzo de 2025, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de la propuesta de memorando de referencia.

Junto con la propuesta de memorando formulada en septiembre de 2024, obra al expediente administrativo la elaboración de memoria justificativa suscrita por el Consejero del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento y un informe emitido por la asesoría jurídica departamental.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, en relación con lo prevenido en el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

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



OBJETO

El objeto de la propuesta de memorando sometida a nuestra consideración lo constituye la suscripción de éste, confirmando las intenciones de las partes, por un lado, de consolidar y ampliar los contactos y la cooperación existentes entre los suscribientes, así como el intercambio de buenas prácticas políticas y el desarrollo y fomento de proyectos conjuntos en ámbitos como la industria, la innovación, la competitividad, la sostenibilidad y la energía; y por otro lado, de promover el desarrollo de las capacidades de las instituciones implicadas en los ámbitos mencionados, con especial atención a los modelos institucionales.

LEGALIDAD

En nuestro ordenamiento jurídico, las declaraciones y los protocolos no son más que una declaración de voluntad de cara a canalizar, en un futuro, los contenidos recogidos en el mismo, no siéndoles de aplicación las normas que sobre los convenios se establecen en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

En este sentido, el artículo 47.1 de la LRJSP dispone que:

“Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”.

En el mismo sentido, el artículo 54 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

“1.- A los efectos de este Decreto y de acuerdo con la ley, son Convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

2.- En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comportan meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.”

Es, por tanto, el carácter vinculante lo que distingue a una declaración de intenciones del convenio.

En el presente caso, el contenido de la propia propuesta evidencia que **estamos ante una mera declaración de intenciones** que 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, 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 puedan 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 de reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y avalado por el Tribunal Constitucional, se ha reconocido a las Comunidades Autónomas capacidad para su formalización, siempre que, a través de estos, la Comunidad Autónoma pretenda proyectar hacia el exterior una actividad inherente a su ámbito competencial.

El artículo 44 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, reconoce, 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.

Asimismo, el artículo 53 de la citada Ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean propias de su competencia.

Desde el punto de vista del reparto competencial, las actuaciones que incorpora el memorando, dirigidas a fomentar las relaciones de cooperación y el intercambio de prácticas en las áreas de industria, investigación y desarrollo, innovación y competitividad, energía, sostenibilidad, capital humano y atracción de inversiones extranjeras, se insertan en los ámbitos competenciales atribuidos por el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Conviene destacar, además, que la suscripción no conlleva incremento de gasto alguno.

Los memorandos de entendimiento participan de la naturaleza de estos acuerdos internacionales no normativos en la definición y elementos que se recogen en el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, en cuanto a ese tipo de acuerdo internacional que se define como 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”*.

En cuanto a su tramitación, el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, incluye entre los acuerdos que deben someterse a informe de legalidad del Servicio Jurídico Central, con carácter previo a la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, los memorandos de entendimiento.

Igualmente, hemos de recordar que, como ya hemos dicho más arriba, conforme establece el artículo 47 LRJSP, los memorandos, en cuanto incorporan meras declaraciones de intenciones sin contenido jurídico o normativo, no tienen el carácter de convenios, por lo que no son exigibles las reglas que dicho texto legal establece para su elaboración y tramitación, ni tampoco las que se prevén en la Ley 25/2014.

Por otra parte, los memorandos, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Ley 25/2014, *“serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, determinará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesario. El plazo para la emisión del informe será de diez días”*.

Dicho informe, tal y como determina el artículo 56.1 del Decreto 144/2017, se canalizará a través de la Secretaría General de Acción Exterior, el cual habrá de ser incorporado al expediente con anterioridad a la suscripción del acuerdo internacional. Indicar que dicho informe fue emitido con fecha 23-4-2024 y ya obra en el expediente.

Los memorandos no están sometidos a la aprobación por el Consejo de Gobierno, al que únicamente se remitirán para su conocimiento (artículo 55.3 Decreto 144/2017).

Finalmente, como prevé el artículo 48 de la ley 25/2014, *“una vez firmado el acuerdo internacional no normativo, se remitirá una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos”*.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO

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.

Ello no obstante, se aconseja que en el preámbulo del Memorándum y pie de firma se describan los comparecientes; y asimismo se sugiere la inclusión en el preámbulo de un “manifiestan” que identifique la base legal que posibilita su suscripción (referencia a los artículos 54.2 del Decreto 144/2017, 33.3 de la Ley del Sector Público Vasco y 47.1 de la Ley 40/2015).

Se recomienda modificar el contenido del apartado 5, a fin de que se contemple de forma separada la previsión relativa a los gastos (“cláusula de neutralidad financiera”) y la cláusula de no vinculatoriedad.

Se sugiere modificar la primera parte del apartado 9, reemplazándose por una simple indicación de la fecha en la que los signatarios del “Memorandum of Understanding” (MOU o Memorando de Entendimiento o MdE) desean que empiece a aplicarse. Por ejemplo: “El presente MdE se aplicará desde el día de su firma”.

Por último, indicar que el texto del memorando prevé su suscripción en sus versiones en euskera, castellano e italiano, siendo que no consta en el expediente, conforme advierte el informe jurídico departamental, su versión en italiano, por lo deberá recabarse y aportarse al mismo.

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta del Memorando de Entendimiento que nos ocupa.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.