



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO A SUSCRIBIR ENTRE EL GOBIERNO VASCO Y LA SECRETARÍA DE TURISMO DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ESTRECHAR RELACIONES EN EL AMBITO TURISTICO COMÚN.

5/2025 IL – DDLCN
NBNC_PRO_66/25_14

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo se solicita informe de legalidad en relación al Memorando de Entendimiento a suscribir entre el Gobierno Vasco y la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México para estrechar relaciones en el ámbito turístico común.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria elaborada por la Directora de Turismo y Hostelería.
- ✓ Borrador del Memorando de Entendimiento.
- ✓ Informe jurídico.
- ✓ Borrador del Memorando de Entendimiento, tras informe jurídico.
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

El presente informe se emite 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 7.1.c), 9 y 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

1.- Objeto.



El Memorando de Entendimiento que se pretende suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México tiene por objeto potenciar el turismo y fortalecer los lazos culturales y económicos de ambas regiones.

En concreto, tiene como finalidad entablar una colaboración que les permita desarrollar conjuntamente acciones en el ámbito turístico común.

2.- Cobertura competencial.

En cuanto a la competencia de las partes para suscribir el Memorando, con el fin de evitar reiteraciones, nos remitimos a lo dicho por el informe jurídico, cuyos razonamientos compartimos en relación a la facultad del Gobierno Vasco para suscribir este tipo de acuerdos no normativos en virtud de lo establecido en el artículo 11.4 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en el artículo 44 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

3.- Naturaleza jurídica del Memorando de Entendimiento.

a) El Proyecto de Memorando presentado no tiene carácter de Convenio, al tratarse de un documento que recoge declaraciones de intenciones, pero en el que no existen compromisos jurídicos concretos y exigibles, tal y como se infiere de su propio clausulado.

En el propio proyecto se indica, por un lado, que no es vinculante para las partes y que su suscripción no supone la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles (cláusula 5) y, por otro lado, que los gastos correrán a cuenta de cada parte (cláusula 6).

Es por ello que traemos a colación el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece que *«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»*.

En el mismo sentido, el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que *«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»*.

Y el artículo 33.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, indica que *«los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales»*.

Por lo tanto, tanto su enunciado como su contenido encajan en la definición de Protocolo General que le otorga el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, 33.3 de la Ley del Sector Público Vasco y 47.1 de la Ley 40/2015.

b) Por su parte, en el contexto internacional, debe indicarse que el memorando es un instrumento que ha sido definido como aquel cuyo objetivo es recoger la voluntad de sus signatarios, y con el que, 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 pueden 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 del reparto competencial establecido por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, ya avalado por el Tribunal Constitucional, se ha reconocido 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 competencial. Y desde esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma Vasca cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un Memorando de Entendimiento para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales en su art. 44 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. A tal efecto 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».

Asimismo, 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.

En el mismo sentido insiste el artículo 11.4 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Es por ello, que las actuaciones que incorpora el Memorando, 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 Vasca, de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica, tal y como dispone el artículo 2.c) de la 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 Memorando de entendimiento que nos ocupa.

c) En consecuencia, nos encontramos ante un protocolo general de actuación que, lejos de contener derechos y obligaciones legalmente vinculantes, se limita, exclusivamente, a enunciar propósitos o intenciones, sin contenido jurídico exigible, encontrando en este caso su utilidad en cuanto que, a través de él, las partes intervinientes colaboran de forma que les permita desarrollar conjuntamente acciones en el ámbito turístico común.

No obstante, procede advertir que el “plan de acción” que se prevé en el Memorando (cláusula sexta) y mediante el cual pretenden determinar, en su caso, aspectos técnicos, financieros y legales de cada actividad, en caso de que del mismo se genere algún tipo de obligación financiera, requerirá un análisis independiente de su contenido.

4.- Trámites del proyecto de Protocolo General.

En cuanto al procedimiento de negociación que se debe llevar a cabo para su aprobación, el artículo 56 del Decreto 144/2017 señala, en su primer apartado, que se deben llevar a cabo tres fases de forma sucesiva, siendo la primera de ellas la *«Fase preliminar de negociación»* donde se fija el texto provisional; después, la *«Fase de tramitación interna»*, en la cual se recaban informes preceptivos; y por último, la *«Fase de la negociación»*, donde se adoptará el texto definitivo que es el que efectivamente ha sido aportado al expediente.

En cuanto a los informes preceptivos, por un lado, es necesario el informe jurídico que consta en el expediente, en cuanto que así lo exige el artículo 45 de Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Por otro, es necesario la emisión del presente informe de legalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En lo que respecta a su aprobación, debe informarse previamente a su suscripción al Consejo de Gobierno, en los términos expuestos en el apartado 6 de este informe (al que nos remitimos), y en el que se hace alusión, asimismo, al artículo 53.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, relativo a la Celebración de acuerdos internacionales no normativos. En este último se establece que, previamente a su suscripción, el proyecto deberá remitirse 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.

5.- Análisis del contenido del Memorando de Entendimiento.

En cuanto al contenido, el Protocolo General que informamos consta de una primera parte, en la que se describen los comparecientes, y una segunda parte, en la que se incluyen las trece disposiciones institucionales.

a) En relación con el apartado de comparecientes, el Memorando se suscribe entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 55.3 del Decreto 144/2017, que indica que será el Gobierno Vasco el competente para conocer de la suscripción de los Protocolos Generales de Actuación.

Todo ello, unido a la facultad del Gobierno Vasco para suscribir este tipo de acuerdos no normativos, en virtud de lo establecido en la ya mencionada Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Asimismo, se comprueba que se ha incluido la referencia a la normativa que regula los Protocolos Generales, tal y como proponía el informe jurídico (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).

b) En relación con el apartado de las disposiciones, se comprueba asimismo que se han incluido todas las propuestas de redacción del informe jurídico, que compartimos.

En este sentido, su contenido cumple con el artículo 56 del Decreto 144/2017, el cual establece, en su apartado segundo, que: *«Las personas que lleven a cabo la negociación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco propondrán la inclusión en el texto definitivo de las cláusulas que regulen expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del Convenio o del Protocolo General»*. Todos estos extremos se recogen en el documento.

Con respecto a las partes firmantes, el art. 47 de la Ley 25/2014 exige incluir la referencia a «Reino de España» junto a la mención del signatario.

En relación a la cláusula novena, relativa a la administración del memorando, se identifica a Basquetour S.A. como el responsable de ejecutar los compromisos, siendo esta una sociedad pública adscrita al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, cuyo objeto, entre otros, es *«ejecutar las acciones de promoción, comercialización y publicidad necesarias para la promoción de Euskadi en los mercados estatales e internacionales que sean prioritarios y estratégicos de acuerdo con la coyuntura del mercado y en cuantos foros y lugares le encomiende el órgano del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca competente en materia Turística»* e *«impulsar y poner en marcha y ejecutar las acciones necesarias para la mejora de la competitividad del sector turístico vasco, diseñadas y planificadas por el órgano del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca competente en materia Turística»*.

En consecuencia, el contenido del Memorando de Entendimiento cumple con lo exigido en la normativa, sin perjuicio de lo indicado.

6.- Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En relación a la manifestación del consentimiento y suscripción de los memorandos, se ha incorporado al expediente el borrador de propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, en el que, por un lado, comunica su aprobación y, por otro, solicita la autorización expresa al Consejero de Turismo, Comercio y Consumo para suscribir el mismo.

Esta comunicación cumple con lo exigido por la normativa, ya que, si bien no es necesario que el Protocolo General sea autorizado por el Consejo de Gobierno, sí se le debe comunicar en virtud de lo dispuesto en el art. 55.3 en relación con el 57.2 del citado Decreto 144/2017.

Y en lo relativo a la suscripción del acuerdo, con base en el artículo 62.1 del Decreto 144/2017, es necesario que antes de la suscripción del memorando el Consejo de Gobierno faculte al Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por lo que es correcta la inclusión de su autorización expresa.

Por otro lado, cabe recordar que conforme al artículo 63.1.d) del Decreto 144/2017, el Protocolo General podrá en todo caso ser firmado una vez se haya completado su tramitación e informado al Consejo de Gobierno, y tras su remisión al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, conforme al artículo 53.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales antes mencionado.

Y, una vez firmado el Memorando de Entendimiento, manifestar también que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 del Decreto 144/2017, se deberá enviar copia compulsada del Memorando suscrito.

Asimismo, 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.

Por último, indicar que debe incluirse la versión en euskera la propuesta de acuerdo, conforme al artículo 8.2 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera y 57.3 del referido Decreto 144/2017.

III. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, se informa favorablemente la propuesta del Memorando de Entendimiento, al considerar que se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación.

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

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