INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA CONTINUAR LA COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL GOBIERNO DE LA PREFECTURA DE FUKUSHIMA (JAPÓN).

111/2025 IL – DDLCN
NBNC_PRO_7581/25_01

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Acción Exterior y Organismos Multilaterales de Lehendakaritza solicita informe de legalidad, sobre el proyecto de Memorando de Entendimiento enunciado.

Junto con la solicitud de informe obran en el expediente administrativo:

- Propuesta del Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés), para continuar la Cooperación Institucional, existente entre ambas Instituciones Públicas.
- La memoria justificativa relativa a la propuesta de proyecto.
- El informe jurídico de Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza.
- El informe justificativo de ausencia de contenido económico.
- La propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento de la suscripción de este.

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 13.1 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 18/2024, 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 estos, y con el artículo el artículo 14.1.a) del

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7KYP-NM21
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2025/12/05 17:31:28
SINATZAILE / FIRMANTE: AMAIA IZAGUIRRE DIAZ | 2025/12/09 07:58:22

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. PRECEPTIVIDAD DEL INFORME

De acuerdo con el art. el artículo 13.2 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en lo sucesivo, Decreto 144/2017) será preceptivo, con anterioridad a su suscripción, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de memorandos de entendimiento que deban ser remitidos a éste para su conocimiento.

En aplicación de lo anterior, resulta preceptivo la emisión del presente informe de legalidad, en tanto en cuanto estamos ante un memorando de entendimiento que debe ser tomado en consideración por el Consejo de Gobierno.

III. LEGALIDAD

1.- Objeto y justificación.

La propuesta de memorando de Entendimiento que se somete a este informe es, en realidad, una renovación y actualización del suscrito por las mismas partes, primeramente, en 2019, y renovado el 24 de abril de 2023. Así las cosas, a través del memorando de entendimiento, las partes pretenden promover una colaboración recíprocamente beneficiosa en el desarrollo y uso de campos de interés mutuo cómo la energía, las tecnologías limpias, la biotecnología, la Industria 4.0 y la gastronomía, todo ello con la intención de compartir conocimientos, experiencias, datos, I+D e innovación, así como las mejores prácticas relativas al desarrollo de las áreas de energía, tecnologías limpias, biotecnología, industria 4.0 y gastronomía.

En cuanto a la justificación de la iniciativa, en la memoria justificativa que consta en el expediente, se indica que la misma radica en el interés común de promover una colaboración recíprocamente beneficiosa, en el desarrollo de nuevas posibilidades de cooperación y proyectos conjuntos en las áreas/industrias como la energía, cleantech, biotecnología o Industria 4.0, así como cualquier otro que pueda ser de mutuo interés.

Asimismo, pretenden continuar la relación iniciada en 2019 y renovada en 2023, por lo que, proponen la firma de un nuevo Memorando, que dé continuidad a las actividades iniciadas bajo el paraguas del Memorando anterior, así como ampliar su alcance. Ambas partes reconocen la utilidad del anterior como herramienta para fomentar la cooperación en el campo de las energías renovables, la eficiencia energética y las tecnologías de almacenamiento energético, ámbitos estratégicos para ambos territorios. Igualmente, añaden la gastronomía como nuevo elemento que amplía el marco de cooperación.

2º.- Habilitación Competencial de los Intervinientes.

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.

3º.- Naturaleza jurídica del Memorando.

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. Por tanto, no le son 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 Ley 40/2015).

En este sentido, el artículo 47.1 párrafo 2º de la Ley 40/2015 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. (…)*

En el mismo sentido, el artículo 54.2, del Decreto 144/2017:

> ***(…)** En todo caso, no tienen la consideración de Convenios, los protocolos Generales de Actuación **e 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**”***

Por su parte, 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.*

En el supuesto objeto de informe, el propio proyecto señala, en su artículo sexto, que no tiene fuerza vinculante para las partes, que no tiene como fin el establecer relación jurídica alguna entre las partes, ni permitir, obligar o asumir la aportación de recursos financieros, siendo que tampoco prevé la transferencia de recursos financieros.

Por lo tanto, tanto su enunciado como su contenido encajan en la definición de Protocolo General, que contienen 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.

En el ámbito internacional, el memorando se ha sido definido como un instrumento jurídico cuyo objetivo es recoger la voluntad de sus signatarios, a través del cual, en un futuro, se llevarán a cabo los pasos necesarios para coordinar sus acciones en un determinado sentido o para 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 de reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y como ha sido 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.

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.

Asimismo, también el artículo 53 del mentado texto legal prevé que las Comunidades Autónomas puedan 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 de Euskadi (en adelante, la CAE), de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del proyecto, tal y como dispone el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, 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.

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 colaborarán de

forma que les permita desarrollar conjuntamente acciones en los ámbitos comunes señalados.

4º.- Contenido del Memorándum de Cooperación Institucional.

Entrando al análisis del contenido del memorando, el mismo consta de una parte expositiva, consistente en los antecedentes, y de una parte declarativa, con un total de diez epígrafes, dónde se concretan los acuerdos alcanzados.

a) En el primer párrafo, se identifican los comparecientes, firmantes: el Memorando se suscribe entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Gobierno de la Prefectura de Fukushima, 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 las ya mencionadas Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

b) En el resto de los párrafos que conforman los antecedentes se recogen la justificación de la suscripción del memorando y sus antecedentes, que coinciden con los expuesto en la memoria justificativa, a lo que ya se ha hecho mención en este informe en el apartado objeto y justificación.

c) En los seis primeros epígrafes, rubricados: objetivo, prioridades de la cooperación, mecanismos de cooperación, se concretan los ámbitos cooperación, fomento de la participación y alcance del apoyo. Estos epígrafes tienen como objeto concretar el ámbito de actuación, tratándose de materias que se incardinan en la esfera competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

   Conviene matizar que, en el apartado Tercero, las partes actuantes acuerdan establecer unos mecanismos de cooperación, estando previsto, por cada una de las Administraciones suscribientes, nombrar a un encargado y asignar a un coordinador la supervisión y coordinación de la planificación, ejecución,

valuación y aprobación de las actividades de colaboración recogidas en el presente Memorando.

Por parte del Gobierno Vasco, la entidad pública encargada y coordinadora de llevar las actividades de colaboración previstas, por los diferentes organismos públicos vascos, es la Sociedad Pública Agencia Vasca de Internacionalización / Basque Trade and Investment, S.A,/BTI.

d) En el epígrafe sexto (consideración del MOU) se especifica que el memorando no tiene como fin establecer entre los firmantes relación jurídica alguna, adecuándose por lo tanto a la naturaleza de la figura administrativa de los "Acuerdos Internacionales No Normativos", previstos en el artículo 11.4 inciso último, de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

   Asimismo, se detalla que no tiene contenido económico, y que no tiene por objeto permitir, a ninguna de las partes, obligar o asumir la obligación de aportar recursos financieros. Y, por ende, no está previsto que sirva de base para la transferencia de recursos financieros.

e) En cuanto a su modificación, el Memorando acuerda su modificación en cualquier momento, con el acuerdo reciproco y por escrito de los firmantes.

f) En cuanto a su duración, el epígrafe décimo indica que las partes acuerdan dar al memorando un plazo de duración de tres años, siendo susceptible de ser suspendida su vigencia con un preaviso, que tendrá efectos a los tres meses de su notificación.

5º. Análisis del contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En relación con 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, comunica su aprobación.

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.

En lo relativo a la suscripción del acuerdo, con base en el artículo 62.1 del Decreto 144/2017, se realizará por el Lehendakari.

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 manifestar también que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 del Decreto 144/2017, una vez firmado el Memorando de Entendimiento, 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.

6º. Procedimiento Administrativo de Tramitación.

Finalmente, el procedimiento de negociación que se debe llevar a cabo para su aprobación es el establecido en el artículo 56 del Decreto 144/2017, el cual señala, en su primer apartado, que se deben llevar a cabo tres fases de forma sucesiva: 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.

Respecto a la fase de tramitación interna, entre los informes preceptivos, de acuerdo con el art. 45 de la Ley 25/2014, de Tratados y Acuerdos Internacionales, debe emitirse el del servicio jurídico respectivo del organismo público promotor de la iniciativa. En este caso, consta en el expediente la emisión del Informe de la Dirección de Régimen

jurídico. Asimismo, como ya se ha indicado, es preceptivo el presente informe de legalidad.

En lo que respecta a su aprobación, se debe informar, previamente a su suscripción, al Consejo de Gobierno. En cumplimiento de ese requisito, consta en la documentación del expediente la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento de la suscripción del MOU.

Por último, el 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, establece que, antes de su suscripción, el proyecto se debe remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. 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, y habrá de ser incorporado al expediente con anterioridad a la suscripción del acuerdo internacional.

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".*

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el Proyecto de Memorando de Entendimiento se adecua al ordenamiento jurídico.

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

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