

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO A SUSCRIBIR ENTRE EL GOBIERNO VASCO Y LA COMUNIDAD DE AGLOMERACIÓN DEL PAÍS VASCO/EUSKAL HIRIGUNE ELKARGOA.

101/2025 IL – DDLCN
NBNC_CCO_6600/25_01

I. ANTECEDENTES

La Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza ha solicitado informe de legalidad con relación al Memorando de Entendimiento a suscribir entre el Gobierno Vasco y la Comunidad de Aglomeración del País Vasco/Euskal Hirigune Elkargoa.

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- ✓ Memoria elaborada por el Director de Asuntos Europeos.
- ✓ Borrador del Memorando de Entendimiento.
- ✓ Informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico
- ✓ Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- ✓ Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

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.

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



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 Comunidad de Aglomeración del País Vasco recoge como sigue el objeto:

Con el objetivo de reforzar y mejorar sus relaciones bilaterales, los Participantes:

1. *Consolidarán y ampliarán los contactos existentes, explorando al mismo tiempo nuevas posibilidades de cooperación. Seguirán desarrollando proyectos conjuntos, en ámbitos tales como:*
 - *Euskera: Trabajar juntos para reforzar las políticas lingüísticas con el objeto de revitalizar el euskera.*
 - *La cultura: Apoyar las sinergias entre los agentes culturales e impulsar una red cultural vasca transfronteriza, en particular en el ámbito de la danza y entre los museos / Apoyar los proyectos y los agentes culturales vascos, en particular en el espacio francófono / Generar un sentimiento de pertenencia transfronteriza estableciendo vínculos entre*

los habitantes de las zonas fronterizas, especialmente los jóvenes, a través de la cultura y/o el deporte.

- *La movilidad transfronteriza: Desarrollar y promover el transporte público y la movilidad activa y compartida, para que los intercambios transfronterizos sean más fáciles y fluidos, e incluso más naturales, y tomar medidas para reducir los gases de efecto invernadero.*
- *El desarrollo económico y el apoyo a las empresas de ambos territorios: Creación de redes de empresas y sectores económicos estratégicos para crear espacios económicos transfronterizos, fomentar la complementariedad económica y facilitar las potenciales sinergias.*
- *La agricultura sostenible: Promover una agricultura vasca sostenible, resiliente y de calidad y fomentar la cooperación entre los agentes del sector. Facilitar el acceso recíproco a los mercados y favorecer la complementariedad de los sistemas de producción.*
- *El turismo transfronterizo: Compartiendo la ambición de un turismo local y responsable, considerar que nuestras respectivas economías turísticas tienen un destino común, el País Vasco en su conjunto. Trabajar por este objetivo a través de la comunicación, la cooperación y todas las sinergias posibles.*
- *La enseñanza superior, con especial atención al plurilingüismo, la formación y la investigación e innovación: Fomentar y facilitar la movilidad de los estudiantes entre nuestros territorios, en particular para los cursos de euskera, y apoyar la cooperación científica y universitaria.*
- *El desarrollo territorial sostenible: Desarrollar la comprensión mutua del territorio transfronterizo y de las políticas públicas de planificación, especialmente en lo que respecta a las políticas de vivienda y a la necesidad de utilizar el suelo con moderación.*
- *El medio ambiente y la biodiversidad: Explorar una gobernanza compartida de los espacios y recursos medioambientales comunes.*
- *La diáspora vasca: Mantener y celebrar los vínculos con la diáspora para promover la cultura, la historia y la identidad vascas.*

- *Un órgano de coordinación para migrantes en tránsito liderado por el Gobierno Vasco en coordinación con las distintas instituciones.*
 - *Y de forma transversal, la resolución de obstáculos de cualquier índole que dificulten la vida de la ciudadanía transfronteriza en esta cuenca de vida.*
2. *Reforzarán la cooperación mutua para promover una coexistencia armoniosa en una sociedad multicultural. Los Participantes se comprometen a organizar actos transfronterizos significativos para fomentar dicha coexistencia.*

Del mismo modo, los Participantes siguen abiertos a cualquier otra oportunidad de colaboración que surja en otros foros transfronterizos, siempre que las acciones emprendidas sean coordinadas y coherentes.

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, y, por otro lado, que los gastos correrán a cuenta de cada parte.

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 las mismas, la Comunidad Autónoma pretenda proyectar hacia el exterior una actividad inherente a su ámbito competencial. Y, desde esa 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 artículo 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 artículo 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 se expresa 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 intervenientes colaboran de forma que les permita desarrollar conjuntamente acciones en el ámbito turístico común.

4.- Trámitación del proyecto de Protocolo General.

En cuanto al procedimiento de negociación que prevé 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 efectivamente ha sido aportado al expediente.

Haciendo alusión a los informes preceptivos en la tramitación, es necesario, en primer lugar, el informe jurídico departamental, que ya consta en el expediente, por cuanto 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, 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 Memorándum de Cooperación Institucional entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad de Aglomeración del País Vasco / Euskal Hirigune Elkargoa.

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.

Vemos que el proyecto de acuerdo ha sido remitido, y consta por ello en el expediente el Informe Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, suscrito con fecha 8 de julio de 2025, a cuyo contenido haremos mención en el siguiente apartado de forma breve.

Como menciona el informe jurídico departamental, el Memorando, al no tener contenido económico, no está sujeto a fiscalización previa. No obstante, debe ser remitido a la Oficina de Control Económico, para su toma de conocimiento y para la constatación de ese extremo.

5.- Análisis del contenido del Memorando de Entendimiento.

En cuanto al contenido, el Protocolo General que informamos no está ni mínimamente estructurado. Ese contenido se reduce a lo siguiente: señalar las partes y su representación; un apartado a modo de Antecedentes (*Considerando*), y el Acuerdo de las partes (*Declaran que*).

En lo que podemos llamar el apartado de comparecencia, el Memorando se suscribe entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, representada por el Lehendakari, 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. 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.

Y, por otra parte, tenemos la Communauté D'Agglomeration du Pays Basque/Euskal Hirigune Elkargoa, representada por su Presidente.

En los Antecedentes se relacionan el estrecho vínculo histórico y cultural con la creación en 2017 de la *Communauté d'agglomération Pays Basque / Euskal Hirigune Elkargoa*; y el precedente del anterior Memorando, firmado entre las mismas partes en fecha 7 de octubre de 2019.

A continuación, se suceden las declaraciones, en las que tienen un papel importante la delimitación de los ámbitos competenciales en los que se desarrollará la cooperación, y que hemos transcrita al tratar del Objeto del Memorando.

El resto del contenido se refiere a las siguientes cuestiones:

- Modelo de gobernanza-comité de seguimiento, funciones, gastos y forma de trabajo.
- No sujeción del Memorando al Derecho internacional.
- Modificación y rescisión. Revisión del Memorando en cinco años. A ese respecto, esta parte suscribe las apreciaciones que ha realizado el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en el sentido de que la palabra rescisión por mutuo acuerdo no es muy acorde con la naturaleza de un instrumento que no tiene contenido obligacional.

Es importante destacar que, en relación con lo establecido en los artículos 54.2 del Decreto 144/2017, artículo 33.3 de la Ley 3/2022, del Sector Público Vasco, y 47.1 de la Ley 40/2015, no se contiene ninguna asunción o formalización de obligaciones o compromisos jurídicos exigibles.

Por último, debemos hacer mención a las modificaciones que propone la Secretaría Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que, a pesar de ser anterior al texto del Memorando que consta en el expediente, no han sido atendidas.

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.