



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL MEMORANDUM DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y LA COLECTIVIDAD DE CORCEGA.

13/2021 IL - DDLCN

I. INTRODUCCIÓN.

Por la Dirección de Asuntos Europeos de Lehendakaritza se solicita informe de legalidad, sobre el proyecto de Memorándum de entendimiento enunciado.

Se incluye en el expediente administrativo la siguiente documentación:

- Propuesta del Memorandum de Cooperación Institucional.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en conocimiento de la suscripción del mismo.
- Memoria justificativa del proyecto.
- Informe jurídico departamental.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.f) 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 relación ambos, con el artículo 7.1.i) del 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, y 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. LEGALIDAD.

1º.- Justificación y Objeto.

A través del Memorando de Cooperación Institucional que se informa, se pretende sentar las bases para promover la colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Administración Pública de la Colectividad de Córcega de la República de Francia, con el propósito de profundizar las relaciones bilaterales en distintas áreas de interés común.

Como se explica en la memoria justificativa y en el informe de la asesoría jurídica de Lehendakaritza, durante los últimos años, través de los encuentros institucionales de ambos ejecutivos, se ha generado un clima de confianza y de sintonía, que deriva en el firme interés por el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias.

Se explicita cómo los Gobiernos de ambas entidades públicas territoriales, han manifestado la voluntad de de establecer un canal formal, estable de relación y cooperación, en particular en determinados ámbitos, que se articularía a través de este Memorando de Cooperación Institucional.

El objeto del Memorando de Cooperación Institucional es consolidar y formalizar un marco de colaboración entre los firmantes para reforzar las relaciones existentes, intercambiar buenas prácticas y experiencias, así como desarrollar e impulsar proyectos e iniciativas conjuntas, en los siguientes ámbitos de interés común:

- Políticas de normalización lingüística del euskera y del corso.
- Políticas de relaciones y vínculos con la diáspora o colectividad residente en el exterior.
- El desarrollo de la cooperación en el marco de los asuntos europeos, en particular en lo concerniente a asociaciones grupos de reflexión en redes temáticas europeas.
- Así como en otros ámbitos que se consideren de interés común.

2º.- Naturaleza Jurídica del Memorando y Habilitación Competencial de los Intervinientes.

Señalar que, como se indica en el informe jurídico departamental, el objeto del memorando entra en la esfera competencial que ostenta la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con el Estatuto de Autonomía vigente.

Visto el contenido del proyecto de memorando, hemos de determinar la naturaleza jurídica de la propuesta sometida a nuestra consideración

De conformidad con lo previsto en el artículo 13.2 del decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, estamos ante un memorando de entendimiento, o acuerdo sin contenido normativo, que está sujeto a informe de legalidad del servicio jurídico central, antes de la puesta en conocimiento del Gobierno y la suscripción del mismo.

En el mismo sentido, el artículo 54.2, del Decreto 144/2017, como contraposición a lo que son convenios declara que:

*"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”.

En este caso, se respeta igualmente la previsión del artículo 55.3 del Decreto 144/2017, en lo concerniente a la toma de conocimiento del Memorando por el Gobierno Vasco.

Igualmente se ha de señalar que la naturaleza jurídica del memorando que se informa, dado el contenido y el propio enunciado del texto, **tiene encaje en el artículo 2 c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales**. Nos encontramos pues, ante un **“Acuerdo Internacional No Normativo”** definido en el indicado artículo de la Ley 25/2014, y no ante un convenio de los previstos en el artículo 47.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de cuyo ámbito se excluyen los instrumentos que tienen naturaleza de Tratado internacional, Acuerdo internacional administrativo, o **“Acuerdo Internacional No Normativo”**, como es en este caso..

En tal sentido, los **“Acuerdos Internacionales No Normativos”**, a tenor del artículo 2, c) de la citada Ley 25/2014, son acuerdos que pueden celebrar, a nuestros efectos, las Comunidades Autónomas y que se diferencian claramente de los tratados porque **no constituyen “fuentes de obligaciones internacionales” ni se rigen por “el derecho internacional”**.

El parámetro de constitucionalidad de este Memorandum de Cooperación Institucional, y de los subsiguientes instrumentos de cooperación en que eventualmente se concreten tales intenciones, está determinado por una consolidada jurisprudencia, reflejada entre otras sentencias en las siguientes:

- La STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre la Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas..
- La STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Catalunya;

- La STC80/2012, de 18 de abril, sobre la Ley 14/1998, de 11 de junio del Parlamento Vasco, del Deporte
- La STC 198/2013, de 5 de diciembre, resolviendo un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de España respecto del acuerdo suscrito por el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y el Ministerio de Pesca y de Economía Marítima de Mauritania.

Entre otras, estas sentencias han delimitado el alcance de la competencia exclusiva del Estado en la materia de relaciones exteriores, derivada del artículo 149.1.3 de la Constitución, en conexión con la competencia de acción exterior de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, en la reiterada jurisprudencia señalada, afirma que el objeto de la reserva del art. 149.1.3 CE se refiere, aunque no solo, a “materias tan características del ordenamiento internacional **como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi) , y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado**”.

Y por ello sostiene que, “la posibilidad de las Comunidades **Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este, frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales**”.

A la vista de la jurisprudencia que se acaba de reseñar, debemos manifestar que el Memorandum de Cooperación Institucional y la Propuesta de Acuerdo que se informan, se adecúa al marco jurisprudencial competencial arriba explicitado.

La cooperación informal o formalizada a través de instrumentos convencionales, entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera, puede tener por consiguiente, soporte en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad y en la garantía institucional para velar por sus propios intereses, sin menoscabo de las competencias estatales en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica

Este ámbito competencial material ha sido objeto de regulación legal los últimos años, actuando como parámetros de legalidad en esta cuestión, los siguientes textos normativos:

- La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

En cuanto a la competencia funcional y orgánica gubernamental sobre el proyecto de memorando, expresar que, la materia de acción exterior compete a lo órganos de la Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en las siguientes normas:

- El artículo 3.1. g) del 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, en virtud del cual, compete a la Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno, la “Política de Representación y Proyección de Euskadi en el Exterior”.

- Los artículos 1.g), 14.1 y 2. i) y 16.2 g)del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza

3º.- Contenido del Memorandum de Cooperación Institucional.

En cuanto al análisis de su contenido hemos de expresar que consta de una parte expositiva y una parte declarativa, en la que las Instituciones Actuantes concretan los ámbitos cooperación, que hemos detallado en el apartado de este informe relativo al objeto del mismo, tratándose de materias que se incardinan en las esfera competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El proyecto de memorando explicita que no está sujeto a Derecho Internacional y que no se crean, ente los participantes, obligaciones ni compromisos jurídicos, adecuándose por lo tanto a la naturaleza de la figura administrativa de los **"Acuerdos Internacionales No Normativos"**, previstos 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 2.c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Se indica también, que el instrumento convencional no tiene contenido económico, salvo aquellos que en su caso sean aceptados de forma separada y siempre sujeto a las disponibilidades presupuestarias anuales correspondientes.

La partes actuantes acuerdan la creación de una Comisión de Seguimiento, que realizará labores de coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de interés común desarrolladas.

Igualmente, las partes acuerdan dar al memorando un plazo de duración de cinco años, susceptible de renovación tácita por periodos de igual término, salvo renuncia expresa efectuada

por cualquiera de los convenientes, con una antelación de tres meses a la finalización del indicado periodo de vigencia.

Finalmente se indica que el documento relacional será suscrito en euskera, corso, castellano y francés.

Indicar también que el proyecto de memorándum, a pesar de tener una naturaleza y condición ajena al de un convenio administrativo, en su parte dispositiva incluye las principales materias que, para la formalización de los convenios, se exigen en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4º. Procedimiento Administrativo de Tramitación.

En esta cuestión los parámetros de legalidad a tener en cuenta son el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y las siguientes leyes estatales: La Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y Servicio Exterior del Estado y en especial, la Ley 25/2014 de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Ya hemos analizado con anterioridad la adecuación del proyecto de memorando a lo dispuesto en los artículos 54.2 y 55.3 del Decreto 144/2017.

Por otra parte, procede recordar que se respetan, en el presente proyecto de memorando, las previsiones de tramitación previstas en los artículos 57.2, 62 y 63.1 d), del Decreto 144/2017, en relación a la facultad del Lehendakari para la suscripción y firma del memorando proyectado.

En cuanto al cumplimiento de los parámetros de legalidad estatal relativos a la tramitación del memorando referido, hemos de indicar que la previsión contemplada en el artículo 11.4 de la Ley 2/2014, nos remite a la Ley 25/2014. Sobre la misma, ya hemos señalado con anterioridad que

el proyecto de memorando tiene encaje en la naturaleza jurídica de los **“Acuerdos Internacionales No Normativos”** incardinados en el artículo 2 c) de la Ley 25/2014. Por ello, debemos manifestar que la tramitación del presente proyecto de memorando, que tiene naturaleza de **“Acuerdo Internacional No Normativo”**, tiene que ajustarse a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 25/2014, en relación a los artículos 43 a 48 del mismo texto legal. En concreto, el artículo 45 de la ley 25/2014 exige, para este proyecto de memorando, la emisión de informe por el servicio jurídico respectivo del organismo público promotor de la iniciativa. En este caso ya se ha emitido el informe de la asesoría jurídica de Lehendakaritza y se emite también el presente informe de legalidad.

Indicar también que, de conformidad con lo previsto en el artículo 53.3 de la Ley 25/2014, se ha solicitado el informe preceptivo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que ha sido emitido y consta en el expediente administrativo.

Hemos de expresar también que, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 25/2014, se debe incluir en el proyecto de memorándum la referencia al Reino de España junto con la mención del signatario.

Por último, cabe recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la ley 25/2014, una vez firmado el memorando por el Lehendakari, se debe remitir copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para la inscripción en el registro administrativo de acuerdos internacionales no normativos.

En relación a la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno para la toma en conocimiento de la suscripción del memorando de cooperación institucional, es preciso señalar que la misma se adecúa también a los parámetros de legalidad contemplados en el Decreto 144/2017.

Únicamente hemos de señalar que, en el párrafo segundo de la propuesta de acuerdo, hacemos referencia a la corrección técnica relativa al Decreto 5/2021 de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.

III. CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto, se considera que el proyecto de Memorándum de Cooperación Institucional entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Colectividad de Corcega, es conforme a derecho.

Este es el informe del letrado que suscribe, que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 11 de febrero de 2021.