



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD SOBRE MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO EN MATERIA DE COOPERACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DE LA REPÚBLICA DE CUBA Y LA AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.

49/2020 DDLCN - IL

I

ANTECEDENTE Y DOCUMENTACIÓN

Por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD) se ha trasladado proyecto de memorando a que se refiere el encabezamiento a efectos de que se emita el preceptivo informe de legalidad.

La solicitud ha sido realizada a través de la aplicación informática de tramitación electrónica Tramitagune, en aplicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de noviembre de 2012, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación electrónica de determinados procedimientos de la Administración pública de la CAPV, y en cuyo el punto tercero apartado b) señala la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos relativos a todo tipo de convenios.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 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 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



Acompaña a la solicitud la siguiente documentación:

- a) Memorando de Entendimiento en materia de Cooperación entre el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera de la República de Cuba y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- b) Memoria justificativa de la iniciativa objeto del presente informe, suscrito por el Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- c) Certificado del Secretario del Consejo Rector del acuerdo aprobado en sesión de 11 de febrero de 2020.
- d) Propuesta de Acuerdo para conocimiento del Consejo de Gobierno.
- e) Informe jurídico emitido por el servicio jurídico de la AVCD.

II

ANTECEDENTES Y OBJETO

Cuba y Euskadi han mantenido vínculos de colaboración datan, al menos, de 1993, año en el que se aprobó la primera iniciativa de cooperación del Gobierno Vasco en Cuba. Pero es en 2007 cuando dicha colaboración adquirió mayor relevancia con la aprobación entre el Gobierno de Cuba y el Gobierno Vasco de la *Estrategia-País*, con dos fines fundamentales: el primero, ordenar la colaboración vasca en Cuba (partiendo de un diagnóstico de cierta dispersión de las acciones, tanto geográfica como sectorial) respondiendo a las prioridades cubanas; y el segundo, lograr un mayor impacto de la misma, concentrando esfuerzos y planteando estrategias a largo plazo, y dando coherencia a las ayudas se conceden a través de los instrumentos subvencionales con los que cuenta la cooperación vasca (proyectos, programas, convenios, becas ONU y cooperantes). Como traslada la memoria elaborada por la AVCD, la *Estrategia-País* se estructuró en cuatro objetivos:

1. Centrarse en el área de reconversión azucarera y soberanía alimentaria.
2. Fortalecer el desarrollo local en las provincias de Oriente, priorizando inicialmente cinco municipios (Cacocum en Holguín, Jobabo en Las Tunas, Songo-La Maya en Santiago, y Manuel Tames y El Salvador en Guantánamo),

además de trabajar en La Habana Vieja a través de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

3. Generar estructuras sólidas de coordinación en Cuba y en Euskadi, mediante el establecimiento de mesas de trabajo en ambos territorios.
4. Aumentar en la sociedad vasca el conocimiento sobre la realidad cubana.

En todo caso, este ámbito de colaboración estaba desvinculado de la adquisición de compromiso presupuestario o jurídico alguno, debiendo las iniciativas concretas de actuación someterse a las reglas generales de concurrencia competitiva en las convocatorias generales, y únicamente se perseguía con las estructuras de coordinación una mejora de la calidad y el impacto de las iniciativas de colaboración.

La iniciativa de colaboración a que se refiere el memorando a suscribir, sigue este mismo modelo de favorecer el entendimiento y la coordinación sin necesidad de asumir compromisos jurídicos, pero con una perspectiva actualizada dirigida a establecer prioridades sectoriales que atender en Cuba y, adicionalmente, posibilitar una mayor comunicación e interlocución sobre las acciones de cooperación desarrolladas en Cuba.

III

LEGALIDAD

El Acuerdo Interinstitucional sometido al presente informe 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 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, y avalado por el Tribunal Constitucional (TC), 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.

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 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 de la adecuación al reparto de competencias, las actuaciones que incorpora el Memorando, dirigidas a interactuar a favor del desarrollo económico de Cuba en áreas tales como la agricultura, energías renovables, patrimonio y cultura, ciencia, tecnología e innovación, género y diversidad, se insertan en los ámbitos de competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía.

Los memorandos de entendimiento participan de la naturaleza de estos acuerdos internacionales no normativos en la definición y elementos que se recogen en el art. 2 c) de la citada Ley 25/2014, en cuanto este tipo de acuerdos internacionales se define como aquél 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”*.

Dentro del ordenamiento jurídico emanado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco recoge en su artículo

13.2 la figura de los memorandos para requerir que por el Servicio Jurídico Central se emita informe de legalidad previo a la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.

Igualmente, hemos de reseñar que, conforme establece el art. 47 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, los memorandos, en cuanto incorporan meras declaraciones de intenciones sin contenido jurídico o normativo, no tienen el carácter de Convenios, por lo que no le 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.

El Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, no obstante, prevé en su art. 56 la forma en que ha procederse a la negociación de convenios y protocolos de actuación, reglas que son de aplicación, por coherencia normativa, a los memorandos de entendimiento.

En cuanto a la tramitación, los memorandos, conforme prevé el art. 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, dictaminará 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 necesarios. El plazo para la emisión del informe será de diez días.*

Dicho informe, tal y como determina el artículo 56.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, 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 Interinstitucional.

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

Finalmente, conforme prevé el art. 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

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Memorando referido en el encabezamiento.