



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO "COMPROMISO GLOBAL POR LA NUEVA ECONOMÍA DEL PLÁSTICO 2022".

84/2022 IL - DDLCN

Expediente NBNC_PRO_1984/22_05

I. ANTECEDENTES

Se solicita por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente informe de legalidad sobre la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se suscribe el memorando de entendimiento "Compromiso global de la nueva economía del plástico 2022".

Se incluye en el expediente la siguiente documentación:

- Documento de "Compromiso global por la nueva economía del plástico: paquete para Gobiernos signatarios", en euskera y castellano (si bien se prevé también la firma en inglés).
- Memoria justificativa del memorando de entendimiento "Compromiso global de la nueva economía del plástico 2022".
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de la suscripción del memorando de entendimiento "Compromiso global de la nueva economía del plástico 2022".
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Carátula de la Oficina de Control Económico.

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 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, Decreto 144/2017); ambos en relación 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. TRAMITACIÓN

La adhesión proyectada se refiere a un memorando de entendimiento previamente impulsado por la Fundación Ellen MacArthur, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA), que pretende promover en los países suscribientes la puesta en práctica de medidas destinadas a acelerar la transición sistémica hacia una economía circular del plástico.

De conformidad con el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, los asuntos que requieren el preceptivo informe de legalidad por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco:

“Artículo 13.– Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco.

2.– En todo caso será preceptivo, con anterioridad a su suscripción, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central cuando se trate de protocolos generales, memorandos de entendimiento o acuerdos sin contenido normativo que deban ser aprobados por el Gobierno Vasco o ratificados o remitidos a éste para su conocimiento”.

Por otra parte, al tratarse de una adhesión a un mecanismo similar a un Protocolo General, compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 55.3 del Decreto 144/2017.

Asimismo, el artículo 57.2 del Decreto 144/2017 señala que *“los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito”.*

Por último, en el ámbito procedimental externo a la CAPV, también se habrá de proceder a la correspondiente tramitación ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, conforme a las previsiones establecidas en artículo 53.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, entre las que se incluye la remisión del proyecto para su informe –que habrá de emitirse en el plazo de diez días–. Y, una vez firmado el Memorando de Entendimiento, 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.

III. ANÁLISIS DE LEGALIDAD

1.- Objeto y finalidad

Tal y como señala la memoria justificativa obrante en el expediente, la voluntad de esta Administración General de adherirse al “Compromiso Global de la Nueva Economía de los

Plásticos” se enmarca en un ámbito de trabajo voluntario, presentado inicialmente en la [Conferencia Internacional Our Ocean](#) que tuvo lugar en Bali, Indonesia, del 29 al 30 de octubre de 2018. Parece ser que desde esa fecha más de quinientas organizaciones que comparten la vocación del Compromiso Global han formalizado su adhesión, manifestando compartir una visión común sobre una economía circular para los plásticos.

El Compromiso Global, como se indica en el propio memorando a suscribir, está liderado por la citada fundación internacional, en colaboración con el PNUMA. De hecho, en la cuarta sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los Estados miembros aceptaron el [Programa para el Medio Ambiente “Hacia un planeta sin contaminación”](#), en el que se reconocía el Compromiso Global como instrumento clave en la movilización de actores, líderes y lideresas, así como demás socias y socios para abordar la contaminación del plástico. En los antecedentes del memorando a suscribir, se especifica la doble finalidad del Compromiso Global:

- La configuración de una red de signatarios, *“importantes empresas y gobiernos, reconocidos mundialmente como los primeros en dar un giro hacia una economía circular de los plásticos”*.
- Su contribución a la aplicación de las resoluciones de la Asamblea del PNUMA sobre la basura marina y los microplásticos y de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la campaña ‘Combatir la contaminación’ del PNUMA.

Asimismo, el propio memorando se encarga de recordar que el Compromiso Global no pretende reemplazar a ningún proceso de tratado internacional multilateral potencialmente vinculante, si bien coadyuva en la finalidad de combatir la contaminación y fomentar la economía circular que un eventual y futuro tratado diseñe.

En definitiva, a través de la suscripción del Compromiso Global se pretende que empresas y Gobiernos cambien el modo de utilizar el plástico en todas las etapas del ciclo: prevención de la contaminación en origen, generando solo productos de plástico indispensables; innovación para producir únicamente plástico reutilizable y gestión del producto para mantenerlo en todo momento dentro del sistema productivo y fuera del medio ambiente.

2.- Competencia

En lo que respecta a la competencia material, el Gobierno Vasco puede desarrollar actividades de proyección exterior, inherentes a su propio ámbito competencial.

La competencia funcional corresponde a Lehendakaritza, a quien se atribuye la política de representación y proyección de Euskadi en el exterior, en virtud de lo establecido en 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.

De la misma manera, de acuerdo con los artículos 14.2.a) e i) del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, corresponde a la Secretaría General de Acción Exterior Programar, impulsar y coordinar la acción exterior del Gobierno Vasco, así como la de impulsar, desarrollar y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales que el Gobierno Vasco pueda mantener con otros países, regiones o entidades subestatales y Organizaciones Internacionales.

3.- Naturaleza jurídica

El Memorando de Entendimiento sometido a informe de legalidad es un acuerdo internacional no normativo, que no contiene derechos y obligaciones jurídicas, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. Este tipo de instrumentos tienen encaje, con carácter general, en la previsión del artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se trata, como se mencionada anteriormente, de actos administrativos de naturaleza análoga a los protocolos generales de actuación.

Por otra parte, tal y como dispone el artículo 2.c) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, 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 rige por el Derecho Internacional"*.

Por tanto, el objeto del Memorando de Entendimiento nos sitúa en el ámbito de la acción exterior, pero al margen de las relaciones internacionales previstas en el artículo 149.1.3ª de la CE como competencia exclusiva del Estado. De ahí que en el Memorando de Entendimiento se disponga expresamente que *"los participantes aceptan que este documento no está sometido a Derecho Internacional"*.

La colaboración formalizada a través de instrumentos convencionales, como el Memorando de Entendimiento que se informa, puede tener soporte, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad Autónoma y en la garantía institucional para velar por sus propios intereses, sin menoscabo de las competencias en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica.

En definitiva, la principal exigencia a tener en cuenta es que se trate de una actuación a desarrollar en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Y desde esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un Memorando de Entendimiento para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

4.- Análisis del contenido

Los compromisos de las partes recogidos en el clausulado, que de su redacción no se puede concluir que conllevan aportación ni gasto económico alguno, no supondrían verdaderas obligaciones jurídicas.

Dichos compromisos, para ajustarse a los que son propios de un acuerdo internacional no normativo, deben tener como única pretensión el intercambio de experiencias e información, y limitarse a enunciar propósitos o intenciones de los participantes, como sucede en el presente caso.

Finalmente, tal y como resume acertadamente el informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, el Memorando de entendimiento analizado consta fundamentalmente de cuatro partes:

- 1) La primera –denominada CONTEXTO- dedicada a explicar de modo sucinto qué es el Compromiso Global: el contexto internacional, su naturaleza y finalidad, los potenciales signatarios y el modo en que estos pueden formar parte del mismo.
El modo de adhesión al Compromiso Global es distinto según el tipo de potencial signatario, empresas o gobiernos (nacionales, regionales y locales). De hecho, el formato de adhesión que se tramita es el específico para gobiernos signatarios.
- 2) La segunda -titulada COMPROMISO Y FIRMA- en la que propiamente se establecen los compromisos que se asumen respecto a las políticas de prevención de residuos plásticos y de fomento de la economía circular y se refleja la suscripción del documento.
- 3) La tercera –APÉNDICE I. CONDICIONES DEL COMPROMISO GLOBAL- en la que se explican las condiciones del mismo, relativas a: publicidad y uso de la condición de signatario, alcance de la presentación de la información, modo de salir de la red de signatarios que constituye el Compromiso Global, responsabilidades y resolución de conflictos, revisión, confidencialidad, protección de datos y a la primacía de la versión inglesa del compromiso.
- 4) La cuarta parte - APÉNDICE II - DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN- informa del proceso que han de seguir las partes para facilitar información sobre el progreso realizado con respecto a los compromisos individuales.

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, a juicio de quien suscribe, se informa favorablemente el memorando de entendimiento “Compromiso global de la nueva economía del plástico 2022”.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a fecha de la firma electrónica.