

**HERRI ADMINISTRAZIO ETA JUSTIZIA
SAILA**Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza***DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA**Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y Control
Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL INSTITUTO VASCO DE LA MUJER / EMAKUMEAREN EUSKAL ERAKUNDEA, PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL INTERCAMBIO DE IDEAS Y EXPERIENCIAS PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.

103/2016 IL

Por el Área de Asesoría Jurídica e Información de EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer, se ha solicitado informe de legalidad en relación al proyecto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia, y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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 el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

Acompaña a la solicitud la siguiente documentación:

- 1.- Borrador del Memorando de Entendimiento objeto del presente informe.
- 2.- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.
- 3.- Memoria explicativa relativa a la iniciativa.
- 4.- Memoria económica.
- 5.- Informe jurídico departamental.

Con posterioridad a la remisión de la citada documentación se nos hace llegar (con fecha 6 de octubre de 2016) una nueva versión del texto a suscribir, identificada como “versión 4”, que va a ser el objeto de este informe.

I.- OBJETO DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO.

El autodenominado “Memorando de Entendimiento”, a suscribir por el organismo autónomo EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer, adscrito al Gobierno Vasco (en el título del texto se refiere como “del Reino de España”), con la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos (SEGOB), a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), tiene por objeto “establecer un mecanismo de colaboración entre las partes firmantes para promover, impulsar y compartir políticas públicas de igualdad y sensibilización con la finalidad de conseguir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia”.

II.- EXAMEN DE LEGALIDAD.

No vamos en este nuestro informe a incidir, para evitar reiteraciones, en aspectos ya recogidos y analizados en el informe departamental y en las distintas memorias que acompañan a la iniciativa, extremos relativos fundamentalmente a las funciones propias de las entidades que se postulan suscribientes del Memorando de Entendimiento, así como a los objetivos finales del mismo, y a las obligaciones y compromisos asignados a las partes firmantes.

Sí nos centraremos por nuestra parte en la vertiente competencial, singularmente en la afectación que a la acción exterior comporta esta iniciativa, pues se trata el presente de un supuesto de proyección exterior de una competencia propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en este caso la recogida como exclusiva en el artículo 10.39 del vigente Estatuto de Autonomía.

Desde la referida perspectiva de afectación a la esfera internacional, procede advertir la incidencia que pueda tener en la iniciativa que informamos la regulación de nivel estatal contenida en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, así

como, fundamentalmente, en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Al respecto, nos encontramos, como ya advierte el Artículo II del texto a suscribir, ante el supuesto recogido en el artículo 2 c) de la Ley 25/2014, así como en el artículo 11.4 de la Ley 2/2014, esto es, puede calificarse sin dificultad el presente como un acuerdo internacional no normativo, a celebrar por un órgano de una Comunidad Autónoma, en este caso de la CAPV, con un órgano análogo de otro sujeto de derecho internacional, tratándose efectivamente de un acuerdo que no genera obligaciones jurídicas para los Estados a los que pertenecen en tal ámbito del derecho internacional.

Al respecto de este tipo de instrumentos convencionales de carácter internacional, se presenta, en el caso del Reino de España, la necesidad de emisión de informe previo por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de la Administración Central, instancia que a su vez habrá de recabar el informe de otros departamentos ministeriales competentes.

Ello, de entrada, en consonancia con lo prescrito en el párrafo segundo del ya citado art. 11.4 de la Ley 2/2014, de Acción Exterior.

En relación con su tramitación, el mismo precepto legal remite a lo que disponga la legislación estatal que regule la celebración de los acuerdos internacionales, legislación constituida con posterioridad por la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y que en su Título IV se refiere expresamente a los acuerdos internacionales no normativos, previamente definidos en el artículo 2 c).

Tratándose sin duda el que informamos de un acuerdo de tal índole, y en relación a lo dispuesto en los artículos 44 y 53 de la Ley de Tratados para su celebración, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene, como ya se ha dicho, competencia en la materia a la que se refiere, habiendo de procederse a la tramitación interna y registro administrativo previstos en el referido Título IV de dicha Ley, lo que incluye la remisión del proyecto al MAEC para su informe, informe que habrá de emitirse en el plazo de diez días.

En todo caso, el carácter no vinculante jurídicamente del presente Memorando de Entendimiento, y su carácter, en realidad, preparatorio de convenios específicos posteriores,

conduce a una necesaria lectura flexible de las normas citadas por mor de la naturaleza programática de un instrumento como el presente, sujeto a ulterior concreción y materialización.

En sintonía con lo señalado, y finalizando con la naturaleza jurídica del Memorando que informamos, además de configurarse éste, como decíamos, como un acuerdo internacional no normativo que no conlleva, de suyo, obligaciones jurídicas para los dos Estados implicados en el plano internacional, también ha de descartarse en este momento la generación a su través de obligaciones financieras, presupuestarias o fiscales para las partes suscribientes.

En lo relativo a tales partes firmantes, señalar que, por un lado, la Directora de EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer, es competente para la firma del Memorando, como se justifica en la documentación que acompaña a la iniciativa, y, por la otra parte, se identifica a la Secretaría de Gobernación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (SEGOB), y dentro de ésta a la llamada Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), previéndose al pie del texto la suscripción por parte de los titulares de ambos órganos.

Cabe apreciar, respecto a la posibilidad de posterior suscripción en el tiempo de Acuerdos Específicos, posibilidad prevista en el Artículo IV, para el desarrollo de actividades o acciones concretas, con la correspondiente disposición de recursos técnicos, materiales y humanos y su consecuente financiación, que, señalándose en dicha cláusula *in fine* que tales Acuerdos Específicos una vez suscritos formarán parte integrante de este instrumento convencional, ello parece entrar en contradicción con lo señalado en el Artículo IX del texto sobre “disponibilidad presupuestal” (sic), en relación con la no consideración como fuente de obligaciones financieras o fiscales de este instrumento y de “cualquier documento adicional que derive del mismo”.

Entendemos que la descrita contradicción podría salvarse con la supresión del citado inciso final del Artículo IV, y siempre que se considere que la afirmación inicial del Artículo IX sobre la no generación de obligaciones financieras por parte de los documentos adicionales que deriven del Memorando, no se refiere a los Acuerdos Específicos a los que a continuación el mismo artículo hace mención, pues ya advierte respecto a los mismos que estarán sujetos a disponibilidad, aprobación y autorización presupuestal (sic) de la parte en quien recaiga la obligación correspondiente.

Sólo añadiremos, por un lado, que, recogiendo el Memorando en su Artículo XVII su vigencia indefinida, entendemos sin embargo que la misma habría de ser objeto de concreción; por otro lado, que la referencia a posibles modificaciones o adiciones al texto del Artículo XV habría de especificar la necesidad de su tramitación y aprobación con el mismo carácter que el texto original, siempre en el entendido de la sustancialidad de las mismas.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.