



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SANIDAD ENTRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL DEPARTAMENTO DE SALUD DEL GOBIERNO VASCO

92/2017 DDLCN – IL

I.- ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN

1. Por el Departamento de Salud se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión de informe de legalidad en relación con el memorando de entendimiento de cooperación en materia de sanidad entre el Instituto Mexicano del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

2.- 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.

3. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe, en virtud de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco por el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en 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 (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por 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, y el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

4. Acompañan a la solicitud una primera memoria justificativa, la propuesta del memorando de entendimiento que se pretende suscribir -en euskera y castellano-, el informe jurídico departamental, el preceptivo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como una segunda memoria justificativa posterior al informe ministerial, respondiendo a las observaciones formuladas en el mismo. No se adjunta, sin embargo, la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno.

II.- OBJETO DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO

El proyecto de «memorando de entendimiento de cooperación en materia de sanidad», a suscribir por el Gobierno Vasco con el Instituto Mexicano del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto establecer el marco de referencia entre las partes, con base en el cual desarrollarán actividades de cooperación en áreas identificadas de interés común.

Y todo ello, con la *«mutua voluntad de promover la cooperación y colaboración...con el fin de mejorar la salud de las personas residentes en sus respectivos ámbitos de actuación, a través de la actualización de los sistemas de asistencia sanitaria.»* (Parte expositiva del memorando de entendimiento).

Teniendo en cuenta este fin, se contemplan en el apartado IV los programas y actividades conjuntas y en el V los proyectos específicos de cooperación.

III.- MARCO LEGAL, HABILITACIÓN Y COMPETENCIA

Un memorando de entendimiento es un documento que, careciendo de una formalidad determinada, tiene como objetivo dejar constancia de la voluntad de las partes de llevar a cabo, en un futuro, los pasos necesarios para coordinar sus acciones de una determinada manera o concretar unos compromisos obligacionales que den paso a una transacción o negocio internacional. En este sentido, se traduce en una declaración de voluntades recíprocas, con alto valor ético para las partes que lo suscriben, pero sin efecto jurídico vinculante. En el ámbito internacional se le conoce por su nombre en inglés: *Memorandum of Understanding* (MoU).

Este carácter de no vinculación jurídica se haya reflejado en el apartado II, in fine, del memorando que se informa, cuando señala de forma expresa que el citado memorando de entendimiento «*no genera obligaciones jurídicas para las partes firmantes en el ámbito del derecho internacional*».

En este marco, centraremos nuestro informe en la vertiente competencial interna, singularmente en la potencial afectación que a la sanidad interior pudiera comportar 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 de desarrollo legislativo y ejecución en el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía, más aun si se tiene en cuenta que la contraparte signataria es un ente institucional de otro Estado.

En ese sentido, 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, entendemos, nos encontramos, 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.

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.

En el **ámbito procedimental**, se ha de distinguir una primera fase interna en el seno de la CAE, sobre la cual se tiene plena autonomía (art. 46.1 Ley 25/2014, de 27 de noviembre) y cuya regulación más próxima se haya en el Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (art. 52.2 y ss.).

Asimismo, externamente a la CAE y sin perjuicio de lo que se dirá, también se habrá de proceder a la correspondiente tramitación ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y

Cooperación, conforme a las previsiones establecidas en el Título IV de dicha Ley 25/2014, de 27 de noviembre, entre las que se incluye la remisión del proyecto para su informe –que habrá de emitirse en el plazo de diez días–, así como la remisión de una copia ya firmada para su inscripción en el correspondiente registro administrativo. Estos extremos obran ya en el expediente remitido.

En lo relativo a las **partes firmantes**, se señala que son el Instituto Mexicano del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos (IMSS) y la Comunidad Autónoma de Euskadi previéndose, al final del memorando, por una parte, la firma por el Director General del IMSS; y, por la otra parte, la del Consejero de Salud, previa autorización del Consejo de Gobierno.

En este sentido, únicamente cabría advertir que el art. 47 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, ya citada, refiere una exigencia de mención expresa al Reino de España junto a la mención del signatario por parte la Comunidad Autónoma de Euskadi del memorando.

Por lo que respecta al **contenido del memorando**, su carácter no vinculante jurídicamente y, en realidad, preparatorio de proyectos específicos de cooperación posteriores (apartado V), conduce a una necesaria lectura flexible de las normas citadas, por mor de la naturaleza programática de un instrumento como el presente, que tiene básicamente como objetivo la cooperación en temas de interés común enunciados en el apartado III, entre otros, el envejecimiento, la cronicidad y la dependencia, la integración asistencial y de cuidados o la promoción de la salud.

Para ello, los signatarios desarrollarán programas y actividades conjuntas señaladas, a título enunciativo, en el apartado IV del documento, como, por ejemplo: el intercambio de experiencias, información y buenas prácticas; la facilitación de las redes de intercambio de información; o la facilitación de la realización de visitas recíprocas y el intercambio de profesionales.

Es de señalar como relevante lo consignado en el apartado VI del memorando, que refuerza la evidencia del carácter no normativo del mismo, toda vez que salvaguarda la prerrogativas e inmunidades tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos (IMSS) como del Gobierno Vasco (y por tanto del Reino de España, como pide el Ministerio en su informe).

En definitiva, de la redacción del texto se deduce que los compromisos de las partes no constituyen obligaciones jurídicas y tienen como pretensión el intercambio de experiencias e información y la cooperación para el fortalecimiento de las competencias profesionales y de los procesos de gestión.

IV.- CONCLUSIÓN

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar respecto de la documentación remitida, se informa favorablemente el proyecto de memorando de entendimiento de cooperación en materia de sanidad entre el Instituto Mexicano del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

Este es mi informe que emito en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.