



INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI) Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI SOLICITADO POR LA SECRETARIA DE ACCIÓN EXTERIOR DE LEHENDAKARITZA.

73/2017 DDLGN - IL

I. ANTECEDENTE Y DOCUMENTACIÓN.

1. Por la Secretaria de Acción Exterior se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión de informe de legalidad en relación con Memorándum de Entendimiento entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Comunidad Autónoma de Euskadi.

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 Memoria Justificativa y la Propuesta del Memorándum de Entendimiento que se pretende suscribir, Informe jurídico departamental, el preceptivo Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno.

II.- OBJETO DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO.

El proyecto de «Memorando de Entendimiento», a suscribir por el Gobierno Vasco con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) tiene

por objeto la búsqueda y establecimiento de un marco de colaboración, cooperación e intercambio específico entre la OEI y Gobierno Vasco, en ámbitos muy diversos, tales como la educación, la ciencia y la innovación, la cultura, los derechos humanos, la democracia y los valores y la cultura de la paz como elementos clave para la construcción de paz y convivencia, entre otros.

Y todo ello, con la «*voluntad de profundizar en sus relaciones de colaboración y explorar oportunidades de trabajo conjunto e intercambio de experiencias relacionados con las actividades de la OEI y que contribuye a fortalecer el conocimiento, la comprensión mutua, la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos y vasco*» como elementos clave para la construcción de paz y convivencia. [Manifiesto de la Exposición del Memorándum].

Teniendo en cuenta este fin, el listado de líneas de actuación no es cerrado, ya que puede ser abierto a otras áreas previo mutuo acuerdo de las partes [párrafo final de apartado 2.del Memorándum].

III. MARCO LEGAL, HABILITACIÓN Y COMPETENCIA.

Un Memorándum 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 artículo 16 *in fine* de Memorándum que se informa, cuando señala de forma expresa que el citado memorándum «*no produce efectos jurídicos en el plano del Derecho Internacional*».

En este marco, centraremos nuestro informe en la vertiente competencial interna, singularmente en la potencial afectación que a la Acción Exterior 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 exclusiva en el artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía, más aun si se tiene en cuenta que la contraparte signataria es un ente institucional de otro Estado o de carácter internacional.

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 la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Comunidad Autónoma de Euskadi previéndose, al final del Memorándum, por una parte, la firma por el Secretario General de la OEI; y, por la otra parte, la del Lehendakari –previa autorización por 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 Memorándum.

Por lo que respecta al **contenido del Memorándum**, su carácter no vinculante jurídicamente y, 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, que tiene básicamente cinco objetivos:

- Declarar oficialmente que ambas partes están estableciendo contactos en la actualidad sobre temas de mutuo interés (*apartado 1 del MOU*).
- Aclarar los apartados clave de estos contactos e intercambios de información y cooperación, así como la relevancia ellos tienen para las partes (*apartado 2 del MOU*).
- Valorar el interés de cada una de las parte para llevar a cabo tales contactos, intercambios y cooperaciones (*Exposición del MOU*).
- Recoger los avances que se producen en cada una de ellos (*apartado 4 del MOU*).
- Proporcionar garantías para el progreso y fructificación de tales contactos e intercambios (*apartado 3 del MOU*).

Es de señalar como relévate lo consignado en el apartado 7 del Memorándum, que refuerza la evidencia del carácter no normativo de MOU, toda vez que salvaguarda la prerrogativas e inmunidades tanto de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) como del Gobierno Vasco (y por tanto del Reino de España, como pide el Ministerio en su informe) limitando el alcance de este instrumento en los términos dispuestos por

la normativa internacional para ambos casos, e interna en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

De la redacción del texto no se deducen disposiciones financieras (algo expresamente señalado en el apartado 5), ni tampoco compromisos jurídicos u obligaciones, salvo la de quedar «obligados a la medida de su voluntad de adherirse» al MOU (apartado 9 del Memorándum).

Cabe apreciar la posibilidad de suscripción, posterior en el tiempo, de Acuerdos Específicos (posibilidad prevista en el apartado 3 del Memorándum), para el desarrollo de actividades o acciones concretas, con la correspondiente disposición de recursos técnicos, materiales y humanos y su consecuente financiación, señalándose en dicha cláusula *in fine* que tales Acuerdos Específicos una vez suscritos formarán parte inseparable de este instrumento convencional como «Anexos». Éstos se deberán tramitar previamente, y en un momento futuro y posterior a la firma del memorándum, sí podrán generar obligaciones financieras, presupuestarias o fiscales para las partes suscribientes.

IV. CONCLUSIÓN.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar respecto de la documentación remitida, se informa favorablemente el proyecto de Memorándum de Entendimiento entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Comunidad Autónoma de Euskadi.

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