



**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE “MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE SALUD, DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO Y EL SCOTTISH CENTRE FOR TELEHEALTH & TELECARE (NHS 24)”.**

---

57/2015 IL

## I. ANTECEDENTES

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 su Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 20 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.a) 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.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Texto del proyecto.
- Memoria técnica y justificativa elaborada por la Dirección de Investigación e Innovación sanitaria del Departamento de Salud.
- Informe de la Secretaría General Técnica (División de Relaciones Institucionales y Colaboración con las Comunidades Autónomas) de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud del Gobierno Vasco.

De acuerdo con lo previsto en la norma 3ª de la Normas por las que se determinan los Convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos, acordadas por el Gobierno Vasco el 9 de enero de 1996, la competencia para autorizar Convenios de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno por lo que el presente borrador debiera venir acompañado de Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autorice la suscripción del mismo.

## II.- LEGALIDAD.

### Objeto.

El objeto del presente Memorando es el de avanzar en la cooperación, colaboración e intercambio de conocimiento entre el Gobierno Vasco y Escocia respecto a la innovación y prestación de un modelo de servicios integrados de salud y asistencia social apoyado en las TICs para beneficio de la ciudadanía, el desarrollo de soluciones sanitarias digitales o conectadas para mejorar la salud, atención y bienestar de la ciudadanía y los pacientes, el desarrollo de una estrategia de especialización inteligente centrada en áreas de interés mutuo como la salud digital y otros sectores emergentes y la investigación e innovación, tanto en campos relacionados con el envejecimiento activo y la vida saludable como en las áreas de big data y medicina estratificada.

A tal fin, trabajarán conjuntamente en diversas áreas de interés mutuo y centrarán su actividad inicial en los asuntos a los que se refiere el apartado 3.2 del proyecto.

### Competencia material

El título competencial sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de los Departamentos de Salud y de Empleo y Políticas Sociales se contiene en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en los apartados 12 (competencia en materia de asistencia social) y 39 (competencia en materia de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad) del artículo 10 de dicho Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Al respecto, son la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi y la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, las que, respectivamente, articulan y desarrollan actuaciones de prevención y promoción de la salud y consolidan un modelo de atención caracterizado por un enfoque comunitario, que otorga prioridad al mantenimiento de las personas en su entorno de vida habitual. Con ese modelo se intenta responder a las necesidades, demandas y expectativas partiendo de una visión integral de la persona en su entorno y buscando la continuidad en la atención.

En consecuencia, el proyecto de Memorandum se inserta perfectamente en el ámbito competencial autonómico.

### Naturaleza jurídica

En orden a la naturaleza jurídica del Memorandum nos encontramos ante una mera declaración de intenciones que como tal queda excluido del ámbito jurídico para trasladarlo al político.

Es decir, estamos en presencia de un documento sin aplicación jurídica inmediata, ante un acuerdo no normativo, que no contiene derechos y obligaciones jurídicas, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes.

Así lo establece de manera expresa el apartado 3.3 del proyecto

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales, este tipo de instrumentos se solían subsumir en un ámbito similar al de la categoría de los “protocolos generales” que contempla el art. 6.4 de la LRJPAC previsto dentro de los supuestos de convenios entre la Administración General y las de las Comunidades Autónomas que singularizaba aquellos convenios que no tienen un contenido obligacional, en cuanto, siguiendo el literal del precepto legal, se limitan a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en cuestiones de interés común o a fijar el marco general, la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, como es el caso del protocolo que nos ocupa.

Tras la promulgación de las citadas Leyes creemos que no hay problema en definirlos como acuerdos no normativos entre sujetos de derecho internacional no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, en el ámbito de sus competencias.

La característica principal es la participación de un órgano perteneciente a un sujeto de derecho internacional, lo que nos sitúa en el ámbito de la acción exterior fundamentado en los poderes e intereses propios de la Comunidad Autónoma y por lo tanto, al margen de las "relaciones internacionales" en sentido estricto, y/o de la celebración de tratados internacionales.

En este sentido, respecto a la posible afectación al ámbito de las relaciones internacionales debe señalarse que, conforme al criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, si bien el Art. 149.1.3 CE fija que la política exterior y las relaciones internacionales son de competencia exclusiva del Estado, no toda acción con proyección exterior de las Comunidades Autónomas puede comprenderse como política exterior, diciendo expresamente que *"no acepta que cualquier relación, por lejana que sea, con temas que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales" (STC 153/1989, STC 165/1994), pues "la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación extensiva del art. 149.1.3 CE, porque si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (STC 80/1993). Dicha doctrina delimitadora del alcance de la competencia exclusiva del Estado en la materia de relaciones exteriores derivada del artículo 149.1.3 de la Constitución en conexión con la acción exterior de las Comunidades Autónomas es seguida, entre otras, por las SSTC núm. 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto de Catalunya; 80/2012, de 18 de abril, sobre la Ley 14/1998, de 11 de junio del Parlamento Vasco, del Deporte y 198/2013, de 5 de diciembre, resolviendo un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de España respecto del acuerdo suscrito por el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco y el Ministerio de Pesca y de Economía Marítima de Mauritania, entre otras sentencias.*

Es por ello que la colaboración (informal o formalizada a través de instrumentos convencionales) entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera puede tener, por consiguiente, soporte en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad 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.

Desde la promulgación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, a la que nos hemos referido más arriba, y a través de su artículo 11.4, se introducen algunos condicionamientos formales para la suscripción de este tipo de Acuerdos por parte de las Comunidades Autónomas, a saber:

*4. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia.*

*El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional. A tal efecto recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

Este artículo contempla, dentro de las actuaciones que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el exterior, la suscripción de acuerdos no normativos (básicamente los que no generan directamente obligaciones jurídicas, como sería este que nos ocupa), con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional.

Independientemente de que pueda ser discutible, desde un punto de vista constitucional, que la reserva estatal sobre “Relaciones internacionales” pueda amparar una legislación básica que impone un control previo sobre convenios que no implican el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originan obligaciones frente a poderes públicos, ni incide en la política exterior del Estado, ni, en fin, genera responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o

supranacionales; y así lo viene entendiendo la jurisprudencia constitucional, a saber: TC 80/1993, de 8 de marzo; 165/1994, de 26 de mayo; y, especialmente, Sentencia 31/2010 de 28 Jun. 2010, FJ 126, independientemente también de que por Providencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 2015 se haya admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad nº 7774/2014 interpuesto contra dicha Ley (que incluye la impugnación del artículo 11 comentado) e independientemente por último del acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con dicha Ley (BOPV nº 16, de 26 de enero de 2015), es lo cierto que dicho artículo está en vigor y debe delimitarse el alcance de la exigencia relativa a que antes de la suscripción de dichos acuerdos se emita informe por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), informe que integrará las observaciones de los ministerios competentes por razón de la materia *“de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración”*.

Así, el citado inciso nos remite a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (BOE de 28 de noviembre de 2014) que en su artículo 53 regula la suscripción de acuerdos internacionales no normativos por las Comunidades Autónomas, estableciendo, en lo que ahora nos interesa, que la tramitación interna y registro de estos acuerdos se regirán por lo previsto en el Título IV, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 3 siguiente.

Apartado 3 que expresamente dispone que

*“Los proyectos de acuerdos internacionales no normativos 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 será de diez días”*

En definitiva el art. 11.4 de la Ley 2/2014, se remite a la Ley 25/2014 de Tratados, donde ya de forma minuciosa se establecen algunas exigencias formales en el procedimiento, interno y externo, para la tramitación de estos Acuerdos no normativos.

En lo que más puede interesar ahora, entre los externos se prevé su registro en el MAEC, artículo 48, a lo que añade el art. 53.3 transcrito, el informe previo del MAEC, exigencia esta última que ya ha sido cumplida en el presente supuesto, obrando los correspondientes informes (favorables) en el expediente remitido.

### Análisis del clausulado

El proyecto de Memorando integra los siguientes apartados:

- Introducción.
- Principios.
- Finalidad común.
- Grupo de trabajo conjunto.
- Actividades principales-Plan de actuación.
- Iniciativas a nivel europeo.
- Revisión del Memorando.
- Aspectos financieros.
- Confidencialidad
- Comienzo y terminación del Memorando.

Los compromisos de las partes recogidos en el clausulado, como se ha dicho, no suponen verdaderas obligaciones jurídicas.

Dichos compromisos, que se ajustan a los que son propios de un acuerdo internacional no normativo, tienen como única pretensión el intercambio de experiencias e información, la realización de reuniones, conferencias o talleres, apoyo a las interacciones entre instituciones académicas, ..., limitándose por lo tanto a enunciar propósitos o intenciones de los participantes.

En definitiva, el contenido proyectado no plantea problema y ha recogido las sugerencias del informe jurídico elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Salud, aunque es cierto que, como el mismo señala, no queda suficientemente claro si conlleva o no compromiso

de gasto ni se determinan las partidas con las que se dotará, en su caso, el mismo, por lo que debiera elaborarse la memoria económica correspondiente.

## **CONCLUSIÓN.**

Se informa favorablemente el proyecto de Memorandum de entendimiento entre el Departamento de Salud y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y el Scottish Centre for Telehealth and Telecare (SCTT).