



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL ACUERDO MARCO DE ADHESIÓN DEL GOBIERNO VASCO, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, A LA ALIANZA PARA LA MOVILIDAD ACADÉMICA

18/2018 DDLCN – IL

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al Acuerdo Marco de Adhesión señalado en el encabezamiento.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Texto del Acuerdo Marco de Adhesión
- Informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación
- Memoria de la Directora de Política y Coordinación Universitaria del Departamento de Educación

Se emite el presente informe, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.f) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; 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 y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 14 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.

II. TRAMITACIÓN

El Acuerdo Marco de Adhesión a suscribir por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi –Gobierno Vasco-, la Secretaría General Iberoamericana –SEGIB-, la Organización de Estados

Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI- y el Consejo Universitario Iberoamericano –CUIB- se debe ajustar en su tramitación, con carácter general, a lo dispuesto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, especialmente, como norma específica de aplicación territorial, al Capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que ha venido a desarrollar la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Este Acuerdo Marco de Adhesión no tiene, como luego analizaremos con más detalle, naturaleza jurídica de convenio, sino que constituye un mero instrumento de declaración de intenciones (o protocolo general de actuaciones), pero debe ser sometido a informe de legalidad conforme a lo que establece el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que establece lo siguiente:

“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”.

El Acuerdo Marco de Adhesión no debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno, pero sí remitido a dicho órgano para su conocimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 55.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, del siguiente tenor literal: *“3.- Compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales”.*

Por último, el artículo 57.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, señala que *“Los Protocolos Generales (...) que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del texto definitivo negociado y suscrito”.*

III.- LEGALIDAD

Objeto

Las partes que van a suscribir el instrumento que se somete a informe van a establecer una marco para la colaboración entre ellas, constituido por el presente Acuerdo de Adhesión del Gobierno Vasco a la Alianza para la Movilidad Académica y por los instrumentos que lo desarrollen, que contemplará actuaciones conjuntas en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación que coadyuven a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

Competencia material

Los títulos competenciales sobre los que se asienta en el presente caso la intervención Gobierno Vasco son, según recoge literalmente la exposición de motivos del Acuerdo Marco de Adhesión que se somete a informe, los siguientes:

a) A tenor del artículo 16 del Estatuto de Autonomía y en aplicación de los derechos históricos amparados por la disposición adicional primera de la Constitución, es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen y los contenidos básicos establecidos por el Estado en virtud del artículo 149.1.30ª de la Constitución.

b) De acuerdo con el Estatuto de Autonomía, la Administración Central del Estado ha transferido a esta Administración Autónoma la competencia sobre diversas materias relativas a la ciencia, la tecnología, las comunicaciones y la información.

Naturaleza jurídica

El Acuerdo Marco de Adhesión sometido a informe 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 protocolos generales o protocolos de intenciones 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.

Por lo que a la normativa vasca se refiere, el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, dice lo siguiente:

“2.- En todo caso, no tienen la consideración de Convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comportan meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”.

El encaje del Acuerdo Marco de Adhesión en dicha previsión se deduce del contenido de su clausulado en el que se recoge que *“El presente Acuerdo no conlleva implicación financiera”* (cláusula

sexta) y que *“El presente documento no tiene naturaleza legislativa y no es jurídicamente vinculante; las partes firmantes sólo quedan obligados en la medida de su voluntad a adherirse a sus cláusulas, que no están cubiertas por las reglas del Derecho internacional”* (cláusula séptima).

El objeto del Acuerdo Marco de Adhesión nos sitúa en el ámbito de la acción exterior, pero al margen de las relaciones internacionales previstas en el artículo 149.1.3ª CE como competencia exclusiva del Estado, porque como ha declarado el Tribunal Constitucional *“para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior”,* sino que *“las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”* (STC 165/1994).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *“no se puede aceptar que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en 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), habiendo sentado que *“la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que 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).

En conclusión, el Tribunal Constitucional considera que *“no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran.”* (STC 165/1994), por lo que, en ningún caso, se puede sostener que esté vedado a las Comunidades Autónomas la suscripción de instrumentos jurídicos como el que ahora se somete a nuestro informe.

En efecto, la colaboración formalizada a través de instrumentos convencionales, como el Acuerdo Marco de Adhesión que se informa, entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera 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 en esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un Acuerdo Marco de Adhesión para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

Ahora bien, es preciso hacer notar que desde la promulgación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, en base a 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 podamos discutir, 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 o instrumentos 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; es lo cierto que dicho artículo 11.4 está en vigor y su constitucionalidad se ha declarado expresamente por STC 85/2016, de 25 de abril, dictada en el recurso de inconstitucionalidad nº 7774/2014, lo que no obsta a que deba 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 y como puede observarse, la previsión contemplada en el art. 11.4 de la Ley 2/2014, nos remite a la Ley 25/2014 de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales, 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, exigencias que son de aplicación al presente supuesto.

En el bien entendido respecto de este último, y como cabe deducir de la jurisprudencia constitucional (especialmente de la STC 165/1994, de 26 de mayo) y 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 la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOPV nº 16, de 26 de enero de 2015), que dicho informe en absoluto resulta vinculante u obstativo para la celebración del presente Acuerdo Marco de Adhesión.

En definitiva, no se trata de que el Estado, a través de dicho informe, “autorice” la celebración del mismo, sino que se le “informa” de la intención de hacerlo, a fin de que pueda emitir opinión sobre una hipotética afectación del mismo a las directrices, fines y objetivos de política exterior, afectación que, dicho sea de paso y con evidencia a nuestro juicio, no concurre en el presente supuesto.

Análisis del clausulado

Los compromisos de las partes recogidos en el clausulado, que no conllevan aportación ni gasto económico alguno, no suponen verdaderas obligaciones jurídicas, sino que son los propios de un marco regulatorio, cuya única pretensión es el intercambio de experiencias e información, promoviendo relaciones que permitan obtener un beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre las partes firmantes, en aras a desarrollar actuaciones conjuntas en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación que coadyuven a la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

El Acuerdo Marco de Adhesión consta de parte expositiva y once cláusulas, que responden a la finalidad expresada con anterioridad, no observando tacha de legalidad que debamos reseñar en cuanto a al contenido del clausulado.

IV.- CONCLUSIÓN.

Con las observaciones efectuadas, se informa favorablemente el Acuerdo Marco de Adhesión del Gobierno Vasco, a través del Departamento de Educación, a la Alianza para la Movilidad Académica.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.