INFORME RELATIVO AL PROTOCOLO DE COLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO VASCO A TRAVES DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLITICAS SOCIALES, Y EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES CONJUNTAS EN MATERIA DE ECONOMIA SOCIAL.

Ref.: 056/2014 IL

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h), 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 en relación con el Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia.

II. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo previsto en la norma 3ª de las Normas establecidas por el Gobierno Vasco mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, la competencia para autorizar Convenios de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno, en tanto que conforme de la 9ª de dichas Normas, “La manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad”. En consecuencia, el presente borrador de Protocolo viene acompañado de Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autorice la suscripción del mismo al Consejero del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

III.- LEGALIDAD

La materia sobre la que versa el presente Protocolo es de competencia propia de la Comunidad Autónoma ex artículo 10.23 del Estatuto.

El Protocolo define de manera general su objeto en su cláusula segunda en los siguientes términos:

*El objeto del presente Protocolo de Colaboración es establecer el marco general en el que se desarrollarán las relaciones en materia de Economía Social entre el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, a través del Ministerio de la Producción.*

Las obligaciones de las partes se recogen en el clausulado sin otros compromisos que los propios de un “acuerdo marco”, cuya única pretensión es el intercambio de experiencias e información, preparatorio de la redacción y suscripción de futuros instrumentos jurídico-públicos adecuados a su naturaleza.

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* y específicamente 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.*

Como vemos, este artículo contempla, dentro de las actuaciones que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el exterior en el marco de sus competencias, la suscripción de acuerdos no normativos (básicamente los que no generan directamente obligaciones jurídicas, como sería este que nos ocupa), con “órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional” (es decir, entes subestatales que no son propiamente sujetos de derecho internacional).

Es 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 de colaboración con entes que no son ,propiamente, sujetos de derecho internacional. Por lo que los actos que puedan adoptarse en relación con ellos, o los convenios que con ellos se puedan alcanzar, en modo alguno cabe deducir impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, ni que originen obligaciones frente a poderes públicos, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. No, al menos, tal y como la viene entendiendo la jurisprudencia constitucional los límites de esta reserva estatal (STC 80/1993, de 8 de marzo; 165/1994, de 26 de mayo;… y, especialmente, Sentencia 31/2010 de 28 Jun. 2010, FJ 126).

No obstante, lo cierto es que dicho artículo está en vigor y, sin perjuicio de que pueda ser recurrido ante el Tribunal Constitucional, nos vemos en la tesitura de delimitar el alcance de la exigencia de 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 y, siempre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas “*de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración”*.

Ahora bien, la lectura de la citada jurisprudencia constitucional, junto con la consideración de la recientísima incorporación de esta Ley al ordenamiento, y la ausencia por tanto de una dilatada experiencia concreta sobre su aplicación práctica o de aclaraciones jurisprudenciales sobre su alcance, hacen aconsejable, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional previa sobre la materia, que debamos ser cautelosos en su interpretación, huyendo de una lectura estricta y rígida y favoreciendo, en la medida que sea posible, el efectivo ejericicio de la competencia autonómica.

Así, debemos considerar que el citado inciso nos remite en realidad al Proyecto de Ley de Tratados Internacionales, actualmente en tramitación, que en su artículo 55 regula la suscripción de acuerdos internacionales no normativos por las Comunidades Autónomas, estableciendo, en lo que ahora nos interesa, que la tramitación interna, calificación, informe y registro de estos acuerdos se regirán por lo previsto en el Titulo IV [título que contempla la naturaleza jurídica de estos acuerdos no normativos al señalar que no constituyen fuente de obligaciones, los sujetos que pueden suscribirlos, la necesidad de informe por el servicio jurídico del órgano que vaya a suscribirlos así como del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas en el supuesto de que impliquen obligaciones financieras[[1]](#footnote-1) y la comunicación al Consejo de Ministros de su celebración por parte del MAEC y la referencia en dichos convenios al “Reino de España” y su registro en el MAEC] y además deberán ser informados previamente por el MAEC (concretamente por la Asesoría Jurídica Internacional) que se pronunciará sobre su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el derecho internacional. El MAEC recabará cuantos otros informes serán necesarios siendo el plazo para su emisión de 10 días.

Como puede observarse, la previsión contemplada en el art. 11.4 de la Ley 2/2014, se remite a lo que, todavía a día de hoy, es una previsión legislativa, que se concreta –y a veces contraría‑ en el proyecto de Ley 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. Entre los internos, es decir, los que corresponden a la propia Institución que va a suscribir el acuerdo, los listados en el Titulo IV donde se viene a configurar una guía de tramitación de estos convenios en lo que al Estado le ha parecido de cumplimiento inexorable de cara a acreditar que se trata verdaderamente de acuerdos no normativos y no de acuerdos de otra naturaleza (calificación de la naturaleza del convenio, sujetos, informe del servicio jurídico) y entre los externos, la toma de conocimiento por el Consejo de Ministros, su registro en el MAEC, a lo que añade el art. 55 del Proyecto, el informe previo del MAEC. Además, se agrega que este último informe se evacuará en un plazo determinado.

Pues bien, en vista de todo lo explicado, parece obvio que para la aplicación de lo dispuesto en el art. 11.4 de la Ley 2/2014, son necesarias las previsiones contenidas en el Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales puesto que sin tal concreción difícilmente puede cumplimentarse la finalidad que se persigue con el citado art. 11. Es por ello, seguramente, que expresamente el propio art. 11.4 manifiesta que “(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……*”.

En definitiva, entendemos que, toda vez que la legislación llamada a regular los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos a la que llama el art. 11.4 de la Ley 2/2014, es la integrada en el Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales que se encuentra todavía sin aprobar, resulta transitoriamente inaplicable lo previsto en aquel art. 11.4 en relación con los acuerdos no normativos, como es el caso que analizamos.

Por lo demás, en el presente caso la naturaleza no vinculante —jurídicamente— del Protocolo y su carácter preparatorio de otros posteriores, abundan en esta apreciación que favorece una lectura flexible de la norma citada y de su naturaleza programática, sujeta a ulterior concreción.

Pero hay que señalar que, en cualquier caso, los instrumentos jurídicos que en su momento desarrollen lo que ahora son meras declaraciones de intenciones, o concreten obligaciones y compromisos, máxime en la medida en que el proyecto de Ley de Tratados llegue a aprobarse y en tanto no haya una sentencia de inconstitucionalidad que sólo está en manos del TC dictar, deberán cohonestarse con las obligaciones de información previa del Ministerio de Asuntos Exteriores, establecidas como hemos explicado en la Ley de Acción Exterior

Por otro lado, la Cláusula Tercera del Protocolo hace referencia a que las previsiones del mismo se realizarán en concurrencia con determinados Agentes Colaboradores pero tampoco se definen compromisos concretos respectdo de los mismos. Al no participar en la suscripción del presente documento entendemos que su incorporación a las líneas de actuación definidas en el Protocolo deberá realizarse y concretarse “a posteriori” mediante algún mecanismo de adhesión o mediante nuevos instrumentos jurídicos. Los agentes colaboraradores que se mencionan son:

*TERCERA.- Agentes colaboradores*

*Las líneas de actuación previstas en la cláusula anterior se realizarán en concurrencia con el movimiento cooperativo:*

*1.- Vasco: Confederación de Cooperativas de Euskadi.*

*2.- Latinoamericano: La Alianza Cooperativa Internacional en las Américas (ACI Américas).*

*3.- Argentino: el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (Decreto 2689/12), y Casa Cooperativa de Provisión Sunchales Limitada (Matrícula 1509).*

La suscripción del Protocolo por el Consejero precisa, como ya hemos adelantado, de la autorización expresa por parte del Consejo de Gobierno.

El Protocolo deberá ser publicado de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del Acuerdo por el que se determinan los Convenios Autorizados

IV. CONCLUSIÓN.

Atendidas las observaciones anteriormente señaladas el proyecto de Protocolo es conforme a derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 21 de Mayo de 2013.

EL LETRADO.- Javier Otaola

1. Difícilmente puede entenderse que el Ministerio de Hacienda verifique la existencia de crédito para atender los compromisos económicos que deriven de estos acuerdos cuando se trata de acuerdos no normativos que no vinculan ni jurídica ni económicamente tal y como especifica el art. 45 al manifestar que no constituyen fuentes de obligaciones. En todo caso, y de no entender el legislador que esto es contradictorio, la acreditación de tal suficiencia económica, al menos en el caso de la CAE, se deberá realizar por el órgano competente propio de la misma. [↑](#footnote-ref-1)