



**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE "CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO VASCO Y EL ESTADO DE MINNESOTA, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, A TRAVÉS DE LA CANCELLERÍA DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y UNIVERSIDADES DEL ESTADO DE MINNESOTA PARA IMPULSAR LA COOPERACIÓN EN LAS ÁREAS DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN."**

---

**Ref.: IL. 47/2016.**

## **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.
- Informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios.
- Memoria del Director de Formación y Aprendizaje del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.
- Memoria de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura.

- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del Convenio y se autoriza a la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura para prestar el consentimiento en nombre de la Administración de la Comunidad Autónoma del País 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.

## **II. LEGALIDAD.**

### **Objeto.**

El objeto (Objetivo, según el texto proyectado) es

1. impulsar una educación y una formación que se adapte a las necesidades identificadas por representantes de empresas e industrias de las comunidades de los Participantes con vistas a aumentar su competitividad en el mercado mundial; e
2. impulsar actividades educativas y de investigación en colaboración entre los Participantes, incluida la movilidad de estudiantes, docentes y personal educativo, así como la colaboración en el intercambio de información, investigación e ideas

A tal fin, los participantes, a través de sus respectivas instituciones de educación superior, y dentro del marco del Convenio podrán llevar a cabo las actividades de cooperación que se enumeran en el epígrafe "ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN".

Objetivos para cuyo cumplimiento el punto I "Acuerdos específicos de cooperación" contempla la "... intención de impulsar Acuerdos de Cooperación Específicos entre estas instituciones de educación superior"

Por lo cual, a juicio de quien suscribe, puede resultar conveniente para despejar cualquier duda que pudiera plantearse al respecto, ofrecer mayor visibilidad al verdadero objeto del convenio o protocolo que, como verá, no puede ser otro que el de promover auténticas relaciones con beneficio mutuo y establecer vínculos estrechos y permanentes.

Lo cual se dice porque puede existir cierta dificultad para aprehender el auténtico objeto del proyecto, posiblemente porque más que un objeto, se definen o describen finalidades (deseos), y no tanto objetivos y medios para conseguir uno y otras, de diferentes maneras en distintos lugares. Esta necesidad de clarificación se refuerza si observamos cómo no coinciden exactamente los objetivos y finalidades descritas en las memorias aportadas con las que obran en el proyecto (ni siquiera coinciden los títulos de las memorias con el del proyecto), o cómo tras los dos Considerandos se expresa el deseo de “ampliar la cooperación bilateral específica”, “reforzar la cooperación existente” y “facilitar oportunidades para compartir conocimiento”, estableciendo a continuación como objetivos el impulso de una educación y una formación que se adapte a las necesidades identificadas por representantes de empresas e industrias e impulsar actividades educativas y de investigación.

Y ello, sin perjuicio de que se fijen posteriormente en el texto de manera genérica las concretas actividades de cooperación, previendo finalmente la articulación de Acuerdos de Cooperación Específicos para concretarlas.

### **Competencia material**

El título competencial sobre el que se asienta en el presente caso la intervención del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, se contiene en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía.

La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en las funciones en materia de educación encomendadas al mismo por el artículo 10 del 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.

Específicamente en las letras a), a bis) y b) de dicho artículo, en la redacción dada por el Decreto 8/2013, de 1 de marzo, de acuerdo con los cuales, le corresponden

- a) Las facultades que se derivan del Estatuto de Autonomía en relación con las enseñanzas tanto de régimen general como especial con inclusión de sus diversas etapas y niveles, y la educación superior, así como a aquellas actividades de aprendizaje que conlleven adquisición o incremento de las cualificaciones a lo largo de toda la vida.*
- a.bis) La planificación estratégica, el diseño y las directrices de toda la formación profesional en su conjunto que conlleve adquisición o incremento de las cualificaciones a lo largo de la vida, con la estrecha colaboración, desde sus responsabilidades, de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo*
- b) Política científica; impulso y coordinación de la investigación teórica y aplicada.*

En consecuencia, el proyecto de Convenio se inserta con naturalidad en el ámbito competencial autonómico.

### **Naturaleza jurídica**

En orden a la naturaleza jurídica del Convenio podría decirse, a la vista de lo dicho anteriormente en relación al objeto del convenio, que nos encontramos ante una mera declaración de intenciones, que como tal queda excluida 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 propiamente dichas, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. En definitiva, no contiene "obligaciones" sino "compromisos".

A dicha conclusión se llega si se atiende a los objetivos que fija y a lo establecido en el punto V ("*Disposiciones Adicionales*") en el que expresamente se establece que "*... este Convenio de colaboración no es vinculante y no impone ninguna obligación legal o vinculante entre los Participantes ...*").

Lo que podría llevar a pensar si no resulta más adecuada la utilización del término "Protocolo de Colaboración" o incluso de "Memorando de entendimiento" como se desliza en el propio texto proyectado dentro del epígrafe "OBJETIVO".

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, y 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 convenio 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, en el ámbito de sus competencias, los suscriben.

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

En este sentido, respecto a la posible afectación que de este convenio o acuerdo pueda derivarse al ámbito de las relaciones internacionales debe señalarse que, conforme al criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, si bien conforme al Art. 149.1.3 CE la fijación de 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. Así, el TC llega a decir expresamente que *"no acepta 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, 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 reiterada y secundada, 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 este tipo 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 pretende imponer 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); e 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); 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. Y ello, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 3 siguiente, 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, 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, así como el informe del MAEC en los términos expuestos, exigencias que son de aplicación al presente supuesto, sin perjuicio de que será necesario determinar o aclarar su alcance. Delimitación que habrá de hacerse, desde su suscripción, en el marco 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).

En el bien entendido, de que de la literalidad del art. 53.3 transcrito y como cabe deducir de la jurisprudencia constitucional citada (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, se deduce que dicho informe en absoluto resulta vinculante u obstativo para la celebración del presente acuerdo o protocolo.

En definitiva, no se trata de que el Estado, a través de dicho informe, "autorice" la celebración del mismo, sino que previamente a su firma se le "informe" de la intención de hacerlo, a fin de que pueda formarse y 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.

Así pues, no resulta obstativa, en primera instancia, la inexistencia en estos momentos en el expediente de los siguientes:

- 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.

Si bien será necesaria efectuar la procedente comunicación al MAEC, a fin de que puedan llegar a emitirlos.

### **Análisis del clausulado**

Los compromisos de las partes recogidos en el clausulado, que además no conllevan aportación ni gasto económico alguno, como se ha dicho, no suponen verdaderas obligaciones jurídicas.

Dichos compromisos, para ajustarse a los que son propios de un acuerdo internacional no normativo, deben tener como única pretensión el intercambio de experiencias e información, y limitarse a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. Así sucede en este caso.

Esta es la naturaleza jurídica del proyecto remitido y que ello es así lo demuestra sin duda el punto V del mismo y los propios objetivos declarados.

Cosa distinta será que para la efectiva realización del objeto, se lleven a cabo las acciones y compromisos previstos en el apartado "Actividades de Cooperación". Pero, se insiste, dichas actividades ni generan una relación jurídicamente exigible ni alteran el verdadero objeto de la propuesta.

Por otra parte, desde un plano ya meramente formal o de técnica puede comprobarse que el proyecto no tiene una estructura bien definida o suficientemente articulada. Así, tras dos considerandos y la expresión de lo que parece ser la finalidad última o consecuencia esperada de la puesta en práctica de las actividades contempladas, se suceden dos epígrafes sin numerar (Objetivo y Actividades de Cooperación) y a continuación once más, ya numerados. Sería deseable, que, en este sentido, se introdujera cierta homogeneidad en la estructuración del texto.

Por otra parte, también sería recomendable que, o bien se aclarasen con más detalle algunas expresiones o bien se introdujeran, en alguna cláusula aparte o en el mismo articulado, algunas definiciones concretas, pues no llegamos a identificar adecuadamente a qué se refieren exactamente algunos términos como "instituciones de educación superior", "actual empresa contratante" o "agentes" por ejemplo.

Por último, puede haber cierta contradicción entre las memorias donde se dice expresamente que "la suscripción del convenio de colaboración carece de contenido económico" y que "no conlleva gasto económico alguno para ninguna de las partes firmantes del mismo", por un lado, y lo que, por otro lado, se desprende del punto X (que precisamente se titula "Costes") que no sólo no excluye sino que prevé la existencia de algunos "costes o gastos" en los que las partes pueden incurrir. Sería necesario aclarar esta aparente contradicción.

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

En Vitoria-Gasteiz, a 22 de abril de dos mil dieciséis.