



**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE “MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DEL PAÍS VASCO (REINO DE ESPAÑA) Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).”**

---

54/2016 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 Justificativa elaborada por la Dirección de Relaciones Exteriores de la Secretaría General de Acción Exterior de la Lehendakaritza.
- Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba un memorando de entendimiento entre el Gobierno del País Vasco y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura.

En relación con esta última cuestión, 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 instrumentos de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno.

De la misma manera, 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 a otra autoridad de acuerdo con lo dispuesto en la Norma 9 del Acuerdo del Consejo de Gobierno citado.

Así, parece más ajustado a las anteriores previsiones establecer como contenido del Acuerdo de Gobierno el de *“autorizar la suscripción”* del Memorando de entendimiento en vez de *“aprobar”* el mismo

## II. LEGALIDAD.

### **Objeto.**

El objeto del Memorando proyectado es *“fortalecer la colaboración entre la UNESCO y el Gobierno Vasco en temas culturales, sociales, educativos, científicos y medioambientales”* que *“se desarrollarán en un marco de colaboración y comunicación”*

Para ello, el texto prevé que dicha colaboración se realice en primer lugar en dos áreas que son “de especial interés” (“áreas prioritarias” según se dice después o “áreas preferentes” según se expresa en la memoria justificativa): (A) Democracia, gobierno y buena gobernanza y, (B) Derechos humanos y cultura de paz.

Además se seguirá promoviendo el trabajo conjunto en ámbitos en los que ya cuentan con experiencia de colaboración: General, Educación, Cultura y Ciencias.

### **Competencia material**

Teniendo en cuenta el objeto del Memorando proyectado y las áreas en las que se desarrollará la colaboración, la cobertura competencial se encuentra en diferentes preceptos del Estatuto de Autonomía.

Así, en el artículo 10.17, de acuerdo con el cual la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 CE; el artículo 16, según el cual, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, es de la 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 Leyes Orgánicas que lo desarrollen de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento; el artículo 10.31 que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

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

En cuanto a la competencia funcional el 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, modificado por Decreto 8/2013, de 1 de marzo, asigna a Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno, entre otras las relativas a la política de representación y proyección de Euskadi en el exterior y la de promoción de los Derechos humanos.

De la misma manera, de acuerdo con el Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza corresponde a la Secretaría General de Acción Exterior la planificación, el apoyo y la coordinación de la acción exterior del Gobierno Vasco y, concretamente y entre otras, la de impulsar y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales que el Gobierno Vasco pueda mantener con Organizaciones Internacionales.

### **Naturaleza jurídica**

En orden a la naturaleza jurídica del proyecto puede decirse, a la vista del objeto declarado, que nos encontramos ante una mera declaración de intenciones, que como tal queda excluida del ámbito jurídico para trasladarlo al político.

Ni el objeto declarado de fortalecimiento de la colaboración, ni la determinación de las áreas en las que el mismo se va a desarrollar, ni los compromisos de los firmantes suponen una aplicación jurídica inmediata. Se trata pues de 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”.

Debe decirse al respecto que 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.

En dicho sentido, se dice en la Memoria justificativa que acompaña al proyecto que con fecha de 15 de enero se recibe comunicación/informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores comunicando la no existencia de objeción alguna al texto del MOU Gobierno Vasco-UNESCO y el traslado del mismo para su consideración a la UNESCO a través de la representación permanente en España ante dicho organismo.

De la misma manera, se expresa también que el borrador elaborado por el Gobierno Vasco fue contrastado y mejorado por el equipo de la UNESCO en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España y la Delegación Permanente de España ante la UNESCO y, por último, que con fecha 10 de marzo de 2016 se recibe el texto entregado por la citada Organización de Naciones Unidas con las consideraciones pertinentes, ante las cuales el Gobierno Vasco no presenta objeción alguna dando por bueno el documento.

### **Análisis del clausulado**

Los compromisos de las partes recogidos en el clausulado (“Artículos”), que además no conllevan aportación ni gasto económico directo 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 artículo 3 del mismo (“Compromisos de los Firmantes”) y los propios objetivos declarados.



Cosa distinta será que para la efectiva realización del objeto, se lleven a cabo las acciones y compromisos a través de los “Memorandos de Entendimiento Específicos” que se prevén en el punto 4. Pero, se insiste, los “compromisos” no generan una relación jurídicamente exigible ni alteran el verdadero objeto de la propuesta.

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