



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

131/2017 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en 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; y en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 7/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico la emisión de un informe jurídico preceptivo respecto de los proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco en los supuestos que se determinen reglamentariamente, desarrollo reglamentario ya abordado por Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y que regula en su artículo 13 la preceptividad del presente informe.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Texto del proyecto.

- Memoria Justificativa elaborada por la Dirección de Investigación Lingüística y Coordinación del Departamento de Cultura y Política Lingüística
- Informe jurídico departamental
- Memoria complementaria emitida a la vista del contenido del informe jurídico departamental
- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la suscripción del *Acuerdo Específico del Memorando de Entendimiento facultando para ello al Consejero de Cultura y Política Lingüística* (a la par que se concede una subvención directa a la UNESCO para desarrollar el Atlas Mundial de las Lenguas)
- Documento denominado Proyecto Final con el detalle de la colaboración acordada (*Project Document Final*)

II. LEGALIDAD.

1.- Objeto.

El objeto del Memorando proyectado es, conforme estipula su Párrafo I, *apoyar las actividades de la UNESCO relacionadas con el proyecto Atlas Mundial de las Lenguas de la UNESCO.*

Se inscribiría en el marco del *Memorando de entendimiento entre el Gobierno del País Vasco y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*, suscrito el 5 de julio de 2016.

La Memoria que acompaña al proyecto lo vincula al programa de gobierno *Euskadi 2020*, en concreto al plan estratégico *Agenda Estratégica del euskera 2017-2020*, en relación al compromiso 119, en el que una de las iniciativas estaría dirigida a *promover la cooperación lingüística –y el intercambio de conocimientos- en el ámbito de la cooperación internacional, incorporando dicho criterio en los programas de intervención y subvenciones del Gobierno.*

Tras recordar que la UNESCO tiene entre sus objetivos globales promover *la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz*, se ubica el proyecto en el marco del

desarrollo de la iniciativa mundial de la UNESCO para elaborar el *Atlas Mundial de las Lenguas*, destacando que la colaboración *contribuirá a la revitalización del euskera que impulsa el gobierno vasco y apoyará significativamente los esfuerzos globales de la UNESCO para promover la diversidad lingüística y el multilingüismo, en particular, en el ciberespacio.*

Dentro del proyecto de *Atlas Mundial de las Lenguas*, las iniciativas en la que se concretan los compromisos de la UNESCO serían: (a) la creación de la sección sobre Europa en el mencionado Atlas, (b) la creación de una red institucional a nivel europeo para recopilar datos fiables sobre los recursos lingüísticos existentes y (c) proporcionar a los responsables políticos datos precisos y fiables que permitan decisiones políticas significativas. Tales compromisos son objeto de desarrollo detallado en el documento “Proyecto Final” (*Project Document Final*)

A su vez, el Gobierno vasco se compromete a transferir un importe total de 250.000 € a UNESCO, en un periodo temporal que abarca el periodo 2017-2019.

2. Competencia material

Teniendo en cuenta el objeto del Memorando proyectado, la intervención de la Comunidad Autónoma deriva de la competencia lingüística que resulta del art. 6 de su Estatuto.

En ese marco se desenvuelve la atribución de competencias al Departamento de Cultura y Política Lingüística que, como analiza el informe departamental al que nos remitimos, resulta de la combinación del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, y del Decreto 82/2017, de 11 de abril, que establece la estructura orgánica y funcional de ese Departamento.

Se trata de un ámbito competencial propio que, como tal, ofrece soporte a la suscripción de un acuerdo como el que nos ocupa, en tanto vinculado a la realización de su propio interés, sin menoscabo de las competencias en política exterior y relaciones internacionales, las cuales, en todo caso, actuarán como límite a la actuación autonómica.

Así viene siendo reconocido por la doctrina constitucional que manifiesta que, si bien conforme al art. 149.1 13 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.

3. Naturaleza jurídica

Sostiene el informe departamental que nos hallamos ante un convenio de los regulados en los artículos 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conclusión que no compartimos.

El citado precepto contempla en su apartado 2 d) convenios con cierta caracterización internacional. Se citan, como sometidos a la ley, aquellos convenios firmados entre Administraciones Públicas y órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

Ajenos al ámbito de aplicación de la citada ley resultan, en consecuencia, conforme especifica el propio apartado, aquellos convenios constitutivos de Tratado internacional, de Acuerdo internacional administrativo, o de Acuerdo internacional no normativo.

Acuerdos, cabría decir, ajenos al sometimiento a un ordenamiento interno que fija el citado art. 47.

Ocurre que el borrador remitido no contiene previsión alguna que permita concluir en ese sometimiento al ordenamiento interno.

Al contrario, de cuanto obra en el expediente cabe inferir una voluntad contraria a esa aplicación del Derecho interno.

La aplicación de la Ley 40/2015 supondría, por ejemplo, en aplicación del art. 48.7, que la financiación comprometida se entendiera como una obligación jurídica que, por su evidente naturaleza de subvención, *debiera cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable*. Una remisión que no consagra el texto.

De hecho, no parece que la voluntad de sus promotores sea esa.

Puede resultar ilustrativa a este respecto la respuesta dada a la observación que efectúa el informe de la Asesoría Jurídica en relación al punto 10 del párrafo I del texto, en el sentido de que su literal no se ajustaría al control económico que debe efectuarse conforme al Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*“los fondos puestos a disposición por el Gobierno Vasco estarán sujetos, de manera exclusiva, a los procedimientos de auditoría interna y externa establecidos en las normas, los reglamentos y las directivas de la UNESCO”*). En la Memoria complementaria que se aporta por el Departamento, se objeta que no cabe adaptar el proyecto en el extremo indicado por la asesoría jurídica departamental en tanto la representación de

UNESCO ha manifestado que la concreta redacción responde a una prerrogativa de la UNESCO ajustada a su normativa y a la que no va a renunciar¹.

El examen del texto evidencia que, al igual que el Memorando de 2006 (v. gr. art. 3), el proyecto no contiene más remisiones normativas que las referidas a la UNESCO. Encontramos remisión a los *reglamentos y las normas de la UNESCO* a lo largo de todo el articulado (Párrafo I, apartados 1, 3, 5, y 10; Párrafo III, apartado 2; Párrafo V, apartado 2).

El examen del texto nos conduce, en suma, al ámbito de los acuerdos internacionales regulados en la Ley 25/2014, diferentes de aquellos que, aun contando con elementos internacionales, se someten al Derecho interno.

A tal conclusión conduce igualmente su declarada inserción en el marco definido por el Memorando de Entendimiento de 2016 que no se regulaba por el derecho interno, sino respondía a la naturaleza de *acuerdo internacional no normativo*, uno de los tipos de acuerdo internacional que contempla la legislación aplicable.

En la voluntad de las partes que suscribieron aquel Memorando inicial se adivina que instrumentos como el que nos ocupa, autodenominado “*Memorando de Entendimiento específico*”, se perfilaban con esa naturaleza de instrumento ajeno al derecho interno, en tanto se preveía cierta intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en su articulación, una intervención característica de esos instrumentos y ajena a los convenios de colaboración regulados por la Ley 40/2015. Así conforme a su artículo 4, *Cuando sea necesario para llevar a cabo las actividades comprendidas entre los objetivos del presente Memorando, los firmantes podrán*

¹ Dice la Memoria complementaria obrante en el expediente:

“Era berean, Aholkularitza Juridikoak emandako txosten horretan, 10. puntua (“de manera exclusiva” adierazpidea) zuzentzeko eskatzen da. Hala ere, UNESCOtik honako hau adierazi dute:

We really cannot take away the word “exclusively”, this is a prerogative of the UN in compliance with resolution of our General Conference of which Spain is a Member.

Indeed, “the economic activity of the Autonomous Community of Basque Country can be subject to the internal economic control carried out by the Economic Control Office of this Administration and the external control of the Basque Court of Accounts”. However, the funds given to and managed by UNESCO cannot be subject to the same external control because of the single audit principle and that to that effect any audit can only be performed by UNESCO’s official auditors elected by the Organization’s General Conference.

All our donors accept this clause.

(Anna Bonetti, Bureau of Strategic Planning, 2017-11-30)”

celebrar Memorando de entendimiento específicos, debidamente formalizados a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El propio estilo del texto se ajustaría al de los instrumentos que contempla la legislación en materia de acuerdos internacionales, desconocidos en el régimen jurídico de los convenios de colaboración de la Ley 40/2015 (así, la reveladora referencia al “Reino de España”, preceptiva conforme a la Ley 24/2015 junto con la mención del signatario).

Procede, en consecuencia, buscar su encaje en el marco definido por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el art. 53 del art. 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales.

Dentro de la triple tipología de acuerdos internacionales que ofrece la citada Ley 25/2014, la iniciativa únicamente podría hallar encaje en los denominados *acuerdos internacionales no normativos*

Es la única en tanto, como es sabido, no cabe la suscripción de Tratados Internacionales por las Comunidades Autónomas. Y, en lo que respecta al tercer tipo de acuerdo legalmente previsto, *los acuerdos internacionales administrativos*, susceptibles de generar obligaciones jurídicas internacionales, se celebran en tanto ejecutan o concretan un tratado internacional cuando el propio tratado así lo prevea (art. 2 b de la Ley 25/2014 ²). Supuesto de hecho que no es el presente.

La propia denominación *-Memorando de entendimiento-* se corresponde con la naturaleza expuesta al ser la que se emplea de manera habitual para este tipo de instrumentos, tal y como reseña la exposición de motivos de la ley (*Así, en relación con las nuevas formas de acuerdos, cabe citar (...) la celebración de acuerdos internacionales no normativos, frecuentemente denominados Memorandos de Entendimiento o identificados mediante las siglas*

² b) “acuerdo internacional administrativo”: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

MOU derivadas de la denominación inglesa Memoranda of Understanding que instrumentan la asunción de compromisos políticos).

El acuerdo internacional no normativo se define en la Ley 25/2014 (art. 2 c) como aquel *acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.*

Su régimen se detalla en los artículos 47 y ss., estableciendo que *no constituyen fuente de obligaciones internacionales.*

El art. 53 contempla su celebración por las Comunidades Autónomas ³ en las materias que sean propias de su competencia, disponiendo su remisión al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional.

Debe hacerse constar que los compromisos que el Memorando en trámite atribuye a las partes firmantes –y que no consignaba el Memorando de 2016, que carecía de compromisos

³ Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos.

1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean propias de su competencia. Asimismo, cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia podrán celebrarlos las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales.

2. La tramitación interna y registro de estos acuerdos internacionales no normativos, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 3 siguiente, se regirán por lo previsto en el título IV de la presente Ley.

3. 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 del informe será de diez días.

concretos, circunscrito al ámbito de mera declaración de intenciones- no son obstáculo para atribuir al texto la naturaleza que se propugna en el presente informe.

Como expresamente contempla la definición legal transcrita, cabe el establecimiento de *compromisos* de actuación de contenido político, técnico o logístico.

Un ámbito que no traspasa el memorando, circunscrito a compromisos técnicos por parte de la Unesco, y compromisos financieros que bien pueden ubicarse en el campo del apoyo logístico.

La propia ley admite la compatibilidad de los compromisos financieros con la condición de acuerdo internacional no normativo de forma explícita en su art. 45 de la Ley⁴

La doctrina que se ocupa del tema hace hincapié en que se trata de acuerdos de los que, aun contenido compromisos concretos, no se infieren obligaciones jurídicas, en tanto no pueden reclamarse por vía administrativa o judicial⁵.

Se destaca la *ausencia de obligaciones jurídicamente exigibles como seña de identidad de este tipo de acuerdos*, una condición que conviene dejar clara, siendo deseable la constancia de la voluntad de los firmantes de excluir la generación de *obligaciones jurídicas internacionales*

⁴ Artículo 45. Informe Los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán informados por el Servicio Jurídico respectivo del órgano u organismo público que los celebre 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. Asimismo, informará sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias. **En el expediente relativo a acuerdos no normativos que impliquen obligaciones financieras** se acreditará la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan de los mismos mediante informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁵ *Estos acuerdos de naturaleza política reciben en la realidad internacional nombres tan variados como pacto de caballeros o memorándum of understanding (MOU por sus siglas en inglés). La ley reconoce estos acuerdos pero les priva de naturaleza jurídica, puesto que dice expresamente que “no constituyen fuente de obligaciones internacionales” y, por consiguiente, cabe deducir, tampoco lo son de obligaciones jurídicas internas. Son pactos de los actores públicos frecuentes y hasta necesarios en la vida internacional, pero su cumplimiento no puede reclamarse por vía administrativa o judicial. Esto no supone, evidentemente, que no se cumplan en la práctica (al contrario, su grado de observancia es muy alto), ...ni que sus contenidos no puedan desarrollarse en obligaciones jurídicas ulteriores (por ejemplo, a través de contratos de estado o de contratos de otras Administraciones Públicas realizados de acuerdo con el ordenamiento jurídico español).*

Martín Ortega Carcelén “Las leyes de Acción Exterior del Estado y de Tratados: Dos piezas internacionales que nuestro derecho necesitaba”

y la intención expresa de no quedar regidos por el Derecho internacional y ningún otro ordenamiento jurídico⁶.

Tal parecería el supuesto que nos ocupa, en el que, sin perjuicio de los compromisos que se formalizan, su exigibilidad no se somete a ningún derecho, ni al conocimiento de ninguna jurisdicción, de donde cabe inferir que se situarían en el ámbito una suerte de obligación política o moral.

En definitiva, y a modo de síntesis, el proyecto no se rige por el Derecho interno –no cabe calificarlo por tanto como convenio de los regulados en la Ley 40/2015-, lo que nos conduce al ámbito de aplicación de los acuerdos internacionales que las Comunidades Autónomas pueden suscribir, en concreto a los denominados acuerdos internacionales no normativos.

4. Procedimiento

⁶ *El elemento característico de los Acuerdos Internacionales no normativos es que no “constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho internacional” [art. 2.c) y 43 Ley 25/2014]. Por tanto, no son susceptibles de generar responsabilidad internacional del estado en caso de incumplimiento, si bien sí están sometidos a las exigencias de la buena fe y generar una suerte de obligación política o moral, cuyo incumplimiento puede tener consecuencias para el Estado incumplidor*
 José Martín y Pérez de Nanclares “La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: Una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”.

Esta caracterización ha conducido a debates sobre la denominación legal que pudiera haber resultado más pertinente, que pueden resultar ilustrativos:

“Podría, acaso, pensarse en el término “acuerdos políticos, pero no nos parece pertinente porque, aunque la característica común a buena parte de ellos sea la voluntad de realizar declaraciones de naturaleza meramente política, existen también otros muchos acuerdos de este tipo que tiene, por ejemplo, contenido técnico o logístico. Resulta igualmentefinalmente, como alternativa nominal más clara se podría optar por la de “acuerdos internacionales no jurídicos”. Pero, a nuestro juicio, esta opción no resulta tampoco adecuada, porque no parece óptimo identificar la ausencia de obligaciones jurídicas con el carácter no jurídico del texto en cuestión, ya que la “juridicidad” de un acto no puede identificarse directamente con la producción de obligaciones jurídicamente exigibles. Tampoco lo sería, a mayor abundamiento, porque su plasmación por escrito con una formulación precisa de compromisos por ambas partes, que se acompaña además de una formalidad como la firma (y la publicidad), conlleva ciertos elementos “jurídicos”, aunque obviamente su intención no sea la de generar obligaciones de naturaleza jurídica. Además, desde el mismo momento en que estos acuerdos están reglados por una ley y presumen ciertas formalidades (mínimas) ya disponen de cierto carácter jurídico; y resulta, además, evidente, que la formulación de muchos de esos acuerdos denota claramente una cierta aspiración de juridicidad.

La naturaleza atribuida tiene consecuencias en materia de procedimiento, de manera que las consideraciones de este informe se apartan también en este punto de las vertidas en el informe jurídico departamental

(I) Tramitación

A resultas de su consideración como convenio con efectos jurídicos de los definidos en la Ley 40/2015, el informe de la asesoría jurídica departamental remite a la necesaria aprobación por parte del Consejo de Gobierno de conformidad con el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, cuyo capítulo XIII regula el régimen jurídico de los convenios y protocolos.

El mencionado Decreto alude a los *memorandos de entendimiento o acuerdos sin contenido normativo* en su art. 13.2 –junto los protocolos generales- a fin de exigir el correspondiente informe de legalidad del Servicio Jurídico Central⁷.

Aunque no se citen expresamente en el régimen que contempla el capítulo XIII del Decreto, entendemos que por analogía resulta de aplicación, en tanto instrumentos convencionales sin efectos jurídicos, el régimen previsto para los denominados Protocolos Generales (una terminología que remitiría a los *Protocolos Generales de Actuación* que prevé el art. 47 de la Ley 40/2015).

Serían por tanto de aplicación las correspondientes disposiciones referidas a su negociación (art. 56), tramitación ante el Consejo de Gobierno (art. 77), o momento de su suscripción (art. 63).

Interesa destacar que los Protocolos Generales *podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio* (art. 62.2), siendo competencia del

⁷ 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.

Gobierno Vasco *conocer de su suscripción* (art. 55.3), conocimiento previo a la suscripción salvo razones de urgencia debidamente motivada en los términos del Decreto (art. 63.2)

Cuestión diferente, que apuntamos, es que la concesión de la subvención directa, contenido que se integra en el texto del borrador del acuerdo de consejo de gobierno que obra en el expediente, sí es competencia del Gobierno a propuesta del Consejero del Departamento interesado, en los términos que prevé el art.49.7 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

(II) Informe de la Asesoría Internacional

La promulgación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado introduce algunos condicionamientos formales para la suscripción de este tipo de Acuerdos por parte de las Comunidades Autónomas, a saber, con arreglo a su art. 11.4:

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.

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, como ha quedado expuesto, 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)⁸.

En este punto nos remitimos a lo expuesto en el Informe 54/2016 referido al Memorando de Entendimiento de 5 de julio de 2016:

“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.”

⁸ “La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

1.– De conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 19 de junio de 2014 para el estudio y propuesta de solución de discrepancias competenciales suscitadas en relación con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, ambas partes las consideran solventadas en razón de los compromisos siguientes asumidos respecto de los preceptos de dicha Ley:

A) Ambas partes coinciden en que las referencias contenidas en los artículos 1, 3, 5.2, 11, 12, 13, 35 y 38 a las «directrices, fines y objetivos» de la política exterior del Gobierno, y las previsiones del artículo 38 y del apartado dos de la disposición final segunda respecto del Consejo Ejecutivo de Política Exterior han de interpretarse de conformidad con las competencias que corresponden al Estado constitucionalmente, y por tanto referidas al ámbito de competencia exclusivo del Estado en materia de relaciones internacionales. En consecuencia, cuando tales directrices, fines y objetivos establezcan medidas aplicables a la actividad exterior que desarrollen las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de acuerdo con su autonomía política, se limitarán a regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”. (...)

Resta apuntar que, de conformidad con el art. 56.1 b del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, *las solicitudes de informe que, de conformidad con la normativa vigente, sea preciso tramitar ante el Ministerio competente en materia de Asuntos Exteriores, se canalizarán a través de la Secretaría General de Acción Exterior.*

5. Clausulado

De cuanto se ha quedado expuesto se desprende la pertinencia de que el borrador integre una cláusula que excluya *la naturaleza jurídicamente vinculante* del acuerdo, tal y como hacía el art. 8 del Memorando de Entendimiento suscrito en julio de 2016, previsión clarificadora de la naturaleza jurídica del proyecto.

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