



INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE “PROTOCOLO DE COLABORACIÓN PARA LA REVITALIZACIÓN DE LA LENGUA QUECHUA ENTRE EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CUSCO (PERU) Y EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA DEL GOBIERNO VASCO, LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (EHU) Y AGIRRE LEHENDAKARIA CENTER”.

39/2015 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 protocolo
- Escrito del Director de Investigación y Coordinación Lingüística
- Memoria de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura
- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno

II. LEGALIDAD

Objeto.

El objeto del presente Protocolo es el de promover auténticas relaciones con beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre las partes firmantes en materia lingüística.

A tal fin, la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco, Agirre Lehendakaria y la Universidad del País Vasco asesorarán y colaborarán con el Distrito de San Jerónimo en la elaboración de un Plan de Revitalización de la Lengua Quechua con el propósito de contribuir a la revitalización de la lengua quechua en el Distrito de San Jerónimo de la región de Cusco.

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 6 del Estatuto de Autonomía y en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.

La competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en las funciones en materia de política lingüística y promoción del euskera 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. Dicha competencia genérica se concreta en las funciones que el artículo 24 del Decreto 193/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, atribuye a la Dirección de Investigación Lingüística y Coordinación, de la Viceconsejería de Política Lingüística. En concreto el apartado k) de dicho precepto incluye, entre sus funciones, *desarrollar proyectos estratégicos de observación y prospección a nivel internacional, haciendo el seguimiento de las prácticas innovadoras en política lingüística, así como propiciar acuerdos de investigación y cooperación para conocer la realidad social de las lenguas minoritarias tanto en la Unión Europea como fuera de ella.*

En consecuencia, el proyecto de Protocolo se inserta perfectamente en el ámbito competencial autonómico.

Naturaleza jurídica

En orden a la naturaleza jurídica del Protocolo nos encontramos ante una mera declaración de intenciones que como tal queda excluido 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, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. En definitiva, no contiene “obligaciones” sino “compromisos”.

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 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 protocolo 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 los suscriben, en el ámbito de sus competencias.

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

En este sentido, respecto a la posible afectación al ámbito de las relaciones internacionales debe señalarse que, conforme al criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, si bien el Art. 149.1.3 CE fija que 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, diciendo expresamente que *"no acepta que cualquier relación, por lejana que sea, con temas 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 seguida, 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 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 impone 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, 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) e independientemente por último 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), es 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, 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, 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 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, que dicho informe en absoluto resulta vinculante u obstativo para la celebración del presente protocolo.

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, 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, limitarse a enunciar propósitos o intenciones de los participantes.

Esta es la naturaleza jurídica del proyecto remitido y que ello es así lo demuestra sin duda las cláusulas séptima y octava de la misma.

De acuerdo con la octava *“El presente protocolo de colaboración constituye el marco regulatorio cuyo fin es promover auténticas relaciones con beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre las partes firmantes”*.

De la misma manera la séptima establece que *“para la concreción de los objetivos del presente Protocolo de Colaboración, las instituciones partes conviene en que cada proyecto, meta, actividad o iniciativa, serán acordadas y programadas conforme a las especificaciones que en cada caso se convengan y deberán contar con la aprobación de todas la partes determinando las obligaciones que asumen”*

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

Cosa distinta será que para la efectiva realización de dicho objeto, se lleven a cabo las acciones y compromisos previstos en diferentes cláusulas: la elaboración de un Plan de Revitalización de la Lengua Quechua, un primer diagnóstico sobre la situación del Quechua, la formación de grupos de trabajo, etc... .

Pero, se insiste, dichos compromisos ni generan una relación jurídicamente exigible ni alteran el verdadero objeto de la propuesta.

El mejor ejemplo de lo que pretendemos exponer es la manera en que se describe el objeto en los anteriores protocolos que, como antecedentes, se citan en el Considerando Séptimo del proyecto.

Así, el Protocolo de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Cultura de Colombia de 20 de febrero de 2008 en su cláusula primera establece

PRIMERA: OBJETO. Estrechar los vínculos entre los sistemas de promoción, investigación, documentación, planificación y política lingüística de Colombia y de Euskadi, con el fin de mejorar la cooperación e interrelación entre ambos países en materia lingüística y fortalecer y revitalizar sus diversidades étnicas y culturales

De la misma manera, el suscrito entre el Gobierno Vasco y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADE) con el objeto de estrechar los vínculos de cooperación técnica para la mejora en materia de política lingüística, educativa y cultural de Chile y Euskadi, con el objetivo de mejorar la interrelación entre ambos mediante la cooperación mutua, y que conlleva un intercambio de información aplicable a la promoción del euskera y al desarrollo de las lenguas de los pueblos indígenas de Chile.

Proponemos en definitiva, declarar expresamente como objeto del Protocolo el que realmente se contiene en la cláusula octava, y hacerlo, para evitar cualquier tipo de duda, en la cláusula primera

En consonancia con dicha propuesta, y de forma similar a como se hace en los antecedentes a los que nos hemos referido, bastaría con señalar en el título que se trata de un “Protocolo de Colaboración en materia lingüística entre el Gobierno Municipal de Cusco (Perú) y el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, la Universidad del País Vasco (EHU) y Agirre Lehendakaria Center”

Por otra parte, puede comprobarse como, aunque en el título el protocolo lo es con el “Gobierno Municipal de Cusco” y quien lo firmará en su representación será “El Alcalde de la Municipalidad Provincial de Cusco, Gobierno Municipal del Cusco”, en la cláusula duodécima, se expresa que el protocolo de colaboración lo es “entre el Gobierno Regional de San Jerónimo, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, la Universidad del País Vasco y Agirre Lehendakaria Center...”.

Convendría a nuestro juicio, y puesto que parece que dichos términos corresponden a realidades territoriales y administrativas distintas (derivadas de la organización territorial y administrativa propia de Perú) aclarar dicha cuestión porque, a lo que alcanzamos, y aunque pueda deducirse de la cláusula primera que la colaboración y asesoramiento se realizará con el Distrito de San Jerónimo, no parece que, según el título y la firma prevista, el Protocolo vaya a realizarse con el Gobierno Regional de dicho Distrito como cabría deducir de la cláusula duodécima, sino, al menos formalmente, con el Gobierno Municipal de la Provincia de Cusco, Provincia de la que el Distrito de San Jerónimo forma parte pero que no pueden identificarse al tratarse de realidades territoriales y administrativas diferentes.

Por último cabe señalar también que en la cláusula primera se omite cualquier referencia a la Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea, que de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula quinta, también colaborará y asesorará.

CONCLUSIÓN.

Se informa favorablemente el Protocolo de Colaboración para la revitalización de la lengua Quechua entre el Gobierno Municipal de Cusco (Perú) y el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, la Universidad del País Vasco (EHU) y Agirre Lehendakaria Center”