**INFORME RELATIVO A LA DENOMINADA “DECLARACIÓN DE INTENCIONES ENTRE EL GOBIERNO VASCO Y EL GOBIERNO DE FLANDES” Y LA PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO PARA SU APROBACIÓN QUE LA ACOMPAÑA.**

La Dirección de Servicios de Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno solicita Informe de Legalidad en relación al expediente referido en el encabezamiento.

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) y c) 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.

**Objeto del expediente.**

La denominada Declaración de Intenciones entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Flandes, cuya aprobación pretende la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que la acompaña, no determina la asunción de obligaciones con fuerza jurídica vinculante para las partes firmantes.

Constituye, según expresan las locuciones empleadas en su texto, la expresión de un *deseo de reforzar (sus) lazos de amistad y cooperación*, de unas *intenciones de consolidar e incrementar (sus) relaciones bilaterales* mediante la posible cooperación y proyectos en una serie de ámbitos citados de manera meramente enunciativa.

La parte expositiva de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno remite el posible desarrollo sectorial o específico de tales *deseos e intenciones* a *los instrumentos jurídicos que en cada caso proceda, y que sean tramitados conforme a la normativa aplicable.*

La Declaración afirma que la misma *no compromete a ninguno de los Participantes a ningún compromiso financiero distinto de aquellos que, en su caso, sean aceptados por escrito de manera separada.*

Una aproximación al término Declaración de Intenciones, a la que acudo a título simplemente ilustrativo, es la contenida en la [Colección de Tratados de las Naciones Unidas](http://www.un.org/es/treaty/untc.shtml):

*A menudo se elige este término deliberadamente para indicar que las partes no tienen la intención de crear obligaciones vinculantes, sino que simplemente quieren declarar ciertas intenciones. No obstante, las declaraciones pueden también ser tratados en el sentido genérico, con el objetivo de ser vinculantes en el derecho internacional. Por lo tanto, en cada caso en particular es necesario aclarar si las partes pretenden crear obligaciones vinculantes.*

Parece claro, a juicio de quien esto suscribe, que no es este el objetivo de los Participantes. Esta precisión resulta conveniente a la luz de la jurisprudencia constitucional existente acerca de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales en conexión con las posibilidades de proyección exterior de las Comunidades Autónomas a la que más adelante me referiré, si bien someramente.

**Tramitación del expediente.**

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a las disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, somete al citado Informe *los Proyectos de Acuerdo o Convenio que se suscriban por el Gobierno Vasco, la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos con los Órganos constitucionales del Estado, y otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas*.

El contenido del expediente que más arriba se acaba de exponer no parece revestir, en este momento, por su intensidad la naturaleza de Acuerdo o Convenio.

Por otro lado tampoco las “Normas por la 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” aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996 parecen resultar, en este momento, de aplicación a la iniciativa que estudiamos. Atiéndase a la segunda de estas Normas:

*A efectos de estas normas, se entiende por convenio cualquier instrumento de cooperación o colaboración, sea cual sea la denominación que se le atribuya, en el que se adquieran obligaciones o compromisos de cualquier clase…*

En cualquier caso, es opinión de este Letrado, que resulta conveniente el análisis jurídico, aunque sea sucinto, de cuanto se viene comentando.

De ser así, se echa en falta en el expediente una explicación más pormenorizada de la propuesta, sus antecedentes o precedentes similares, un informe jurídico relativo al ámbito específico o sectorial de la acción exterior de esta Comunidad Autónoma.

**Marco normativo y jurisprudencia constitucional**

Ni el Estatuto de Gernika, ni la Ley 7/1981, de 30 de junio de Gobierno, contienen mención alguna a la acción exterior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Los convenios y acuerdos de cooperación a que hace referencia el artículo 22 del Estatuto no abarcan tal acción exterior. Tampoco el artículo 7 y el 18 de la Ley de Gobierno aluden a la representación exterior del Lehendakari y a la competencia del Gobierno para aprobar convenios o acuerdos de cooperación en tal ámbito exterior.

Insistimos que la iniciativa que se estudia no alcanza, en este momento, tales características.

Ahora bien, es un hecho constatado y pacífico, consolidado por la práctica y reconocido por la jurisprudencia constitucional que *no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado* (STC núm. 165/1994, de 26 de mayo).

Si el Lehendakari es el supremo representante de Euskadi y como tal ostenta la representación del País Vasco en sus relaciones con el Estado, las demás Comunidades Autónomas… (Artículo 7 de la Ley de Gobierno) y si el Gobierno autoriza y aprueba convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (artículos 18 e) y f) de la Ley de Gobierno), constatada la proyección exterior de la acción de gobierno, Lehendakari y Gobierno son los intervinientes en la iniciativa que constituye el objeto de este expediente.

El parámetro de constitucionalidad de esta Declaración de Intenciones, y de los subsiguientes instrumentos jurídicos en que eventualmente se concreten tales intenciones, está determinado por una consolidada jurisprudencia desde la ya reseñada STC núm. 165/1994, de 26 de mayo. 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, han delimitado el 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:

*TERCERO*

*Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, debe analizarse en primer lugar si, como denuncia el Gobierno de la Nación, el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco al suscribir el acuerdo de 21 de septiembre de 2003 con el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania lesionó la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales derivada del art. 149.1.3 CE (RCL 1978, 2836) .*

*El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance de este título competencial. En la STC 137/1989, de 20 julio (RTC 1989, 137) , que enjuició un supuesto que tiene ciertas similitudes con el que ahora se examina -el objeto del conflicto suscitado era un «comunicado» de colaboración suscrito entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca-, se llegó a la conclusión de que «solo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias» (FJ 5). Esta Sentencia declara que esta conclusión se fundamenta no solo en el «art. 149.1.3.ª del Texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución, en los antecedentes de la elaboración de esta y en la interpretación efectuada a propósito por el legislador de los Estatutos de Autonomía». Esta afirmación se desarrolla en la Sentencia argumentando: (a) Los arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE, ya que estos preceptos, al regular la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el procedimiento para la celebración de los distintos tratados internacionales, ponen de manifiesto que corresponde al Estado en exclusiva el ius contrahendi [derecho de obligarse]. (b) La STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4, pone de manifiesto que «los constituyentes tuvieron ocasión de pronunciarse sobre la cuestión del ius contrahendi de las Comunidades Autónomas a resultas de una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco al anteproyecto constitucional, enmienda en la que se proponía que la competencia exclusiva del Estado se entendiese sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos estos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado¡. La enmienda fue derrotada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y retirada en el debate plenario por sus promotores.» (c) «[L]os Estatutos de Autonomía se limitan, en la cuestión que examinamos, a facultar, en general, a las Comunidades Autónomas para instar del Estado la negociación de ciertos Tratados y/o para recibir información acerca de la negociación relativa a los Tratados referentes a ciertas materias.»*

*A la misma conclusión han llegado las SSTC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31) , FJ 87, y 80/2012, de 18 de abril (RTC 2012, 80) , FJ 4, esta última con motivo del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio (LPV 1998, 316) , del deporte. En esta resolución, el Tribunal reiterando la doctrina existente, especialmente en las SSTC 137/1989, de 20 de julio (RTC 1989, 137) y 165/1994, de 26 de mayo (RTC 1994, 165) , afirma que el objeto de la reserva del art. 149.1.3 CE se refiere, aunque no solo, a «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi) , y a la representación exterior del Estado (ius legationis) , así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado ( SSTC 137/1987 [RTC 1987, 137] , 153/1989 [RTC 1989, 153] y 80/1993 [RTC 1993, 80] )» y por ello sostiene que, «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi , no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» ( STC 165/1994, de 26 de mayo [RTC 1994, 165] , FJ 6).*

A la vista de la jurisprudenica que se acaba de reseñar, la Declaración de Intenciones y la propuesta de acuerdo que se informan, por su mera existencia y suscripción no implican a juicio de este Letrado ejercicio de un ius contrahendi, no originan obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

Los instrumentos jurídicos a que hace alusión la Declaración de Intenciones, que eventualmente se tramiten en desarrollo de esta, habrán de ser analizados a la luz de esta jurisprudencia y de la competencia ejercida con ocasión de su sucripción.

**Texto sometido a Informe**

Un par de precisiones finales relativas al texto de la Declaración de Intenciones y a la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno.

En ella se afirma que *los Participantes acuerdan la creación de una comisión de seguimiento liderada por los servicios de asuntos exteriores de ambos gobiernos…*

El empleo de la expresión *asuntos exteriores*, en lo que hace a esta Comunidad Autónoma, si bien la ausencia de fuerza vinculante de la Declaración que se viene repitiendo, puede inducir a confusión acerca del verdadero alcance del texto.

Por su parte la propuesta de acuerdo finaliza con la posible publicación en el BOPV del texto del *Acuerdo Marco de Colaboración*, expresión esta que no se corresponde con la utilizada para denominar la iniciativa.

Este es mi informe, que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 31 de enero de 2014.

**El letrado:**

**Alfonso Gómez Fernández**