**INFORME RELATIVO AL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.**

**Ref.: 98/2014 IL**

**I. INTRODUCCIÓN**

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h), 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 en relación con el Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia.

**II. COMPETENCIA PARA AUTORIZAR CONVENIOS.**

De acuerdo con lo previsto en la norma 3ª de las **Normas establecidas por el Gobierno Vasco mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996,** la competencia para autorizar Convenios de esta naturaleza corresponde al Consejo de Gobierno, en tanto que conforme a la 9ª de dichas Normas la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, como es el caso.

**III.- LEGALIDAD**

Competencia material

El Acuerdo define las Áreas de Cooperación en su artículo II en los siguientes términos:

1. *Comercio, inversiones y negocios. Encuentros de Promoción empresarial y gubernamental para estimular el intercambio económico y el desarrollo de empresas. Las Partes incluidas en el presente Acuerdo Marco, acuerdan enfocar sus esfuerzos a impulsar proyectos de colaboración conjunta en los diferentes sectores económicos, procurando específicamente el desarrollo en beneficio de los sectores automotriz, aeroespacial, electrodomésticos y electrónica, software y tecnologías de la información, energías renovables y eficiencia energética, maquinaria – herramienta, siempre y cuando las condiciones se especifiquen y acuerden por las Partes involucradas por escrito y sean previas a su inclusión en el proyecto de colaboración.*
2. *Investigación, Desarrollo e Innovación. Las Partes promoverán la colaboración en este ámbito para desarrollar las prioridades que las Partes definan.*
3. *Cultura. Promoción y difusión de las expresiones culturales y tradiciones regionales. En particular, se facilitará la relación entre el Instituto Etxepare y el Instituto Querétaro de la Cultura y las Artes, que acordarán puntualmente los términos en los que se llevará a cabo el intercambio cultural, principalmente en los ámbitos de la música, el cine, el sector audiovisual y las artes plásticas.*
4. *Educación.* *Dado que las Partes consideran como uno de sus pilares fundamentales el desarrollo en materia educativa, se implementará realizar actividades conjuntas que puedan permitir la intensificación de la misma. Con ello, se abre la posibilidad de crear e incentivar intercambios académicos y otro tipo de actividades relacionadas que involucren a las instituciones pertinentes con el fin de compartir valores e intercambiar diferentes prácticas sociales y académicas. En particular, se facilitará la colaboración para la futura transferencia de conocimiento a través de la Universidad UCO-Mondragón.*
5. *Mejor nivel y calidad de vida. Las Partes manifiestan en el presente instrumento su intención de intercambiar experiencias para incrementar la satisfacción colectiva de las necesidades de su ciudadanía, a través de la implementación de políticas sociales en materia Político-Gubernamental, Ambiental, Bienestar Subjetivo y Equidad de Género.*
6. *Turismo. Promoción de sitios y regiones de atracción turística a través de los medios necesarios para difundir las cualidades recreativas y ventajas de visitar ambas regiones con la finalidad de ser más competitivas en la materia.*
7. *Cualquier otra área que las Partes convengan.*

Las diferentes áreas sobre las que incide el Convenio tienen su título competencial en los siguientes artículos del Estatuto de Autonomía: Artículo 10.27 (Comercio); 10.16 (Investigación); 10.17 (Cultura); Artículo 16 (Educación); Artículo 10.39 (Desarrollo comunitario); 110.36 (Turismo).

Obligaciones

Las obligaciones de las partes se recogen en el clausulado sin otros compromisos que los propios de un “acuerdo marco”, cuya única pretensión es el intercambio de experiencias e información, preparatorio de la redacción y suscripción de futuros instrumentos jurídico-públicos adecuados a su naturaleza.

Incorporación de otras instituciones, públicas y privadas al Acuerdo.

El Artículo VIII del Acuerdo que informamos prevé la participación de *“otras instituciones públicas o privadas, cuyas actividades incidan directamente en las áreas de cooperación, con el propósito de fortalecer y ampliar los mecanismos que apoyen una efectiva instrumentación del presente Acuerdo Marco”.* No se definen compromisos concretos respecto de las mismas. Al no participar en la suscripción del presente documento, entendemos que su incorporación a las líneas de actuación definidas en el Acuerdo deberá realizarse y concretarse “a posteriori”, mediante algún mecanismo de adhesión o mediante nuevos instrumentos jurídicos.

Fórmulas de Garantía competencial

El artículo III del Acuerdo —Modalidades de cooperación —establece una fórmula flexible según la cual *“La operación de este Acuerdo Marco no estará condicionada a que las Partes establezcan proyectos en todas las modalidades de cooperación, ni estarán obligadas a colaborar en aquellas actividades respecto de las cuales exista prohibición interna o bien derivada de una ley, normativa o costumbre”*

En el Artículo IV se reitera la limitación competencial respecto de las modalidades de cooperación que se definen en el Acuerdo Marco.

Cláusulas de garantía sobre ausencia expresa de compromisos financieros y laborales.

Así se acuerda en los Artículos VII y IX.

Efectos temporales y denuncia.

Se prevé expresamente que el acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de la firma y tendrá una duración de DOS años, renovable tácitamente por el mismo salvo denuncia de cualquiera de la partes. Es importante señalar que incluso vigente el Acuerdo, cualquiera de los firmantes lo puede denunciar mediante notificación escrita con 90 días de antelación, sin que dicha denuncia pueda afectar a a la conclusión de las actividades de cooperación que se hubieran formalizado durante su vigencia.

La Ley de Acción Exterior del Estado y el Control previo de los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad Autónoma.

Es preciso hacer notar que desde la promulgación de la ***Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*** y específicamente 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 “órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional” (es decir, entes subestatales que no son propiamente sujetos de derecho internacional).

Es 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 de colaboración con entes que no son, propiamente, sujetos de derecho internacional. Téngase en cuenta que los actos que puedan adoptarse en relación con ellos, o los convenios que con ellos se puedan alcanzar, 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.

No obstante, lo cierto es que Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado está en vigor y nos vemos en la tesitura de delimitar el alcance de la exigencia de 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 y, siempre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas “*de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración”*.

La jurisprudencia constitucional en esta materia, junto con la consideración de la incorporación de esta Ley al ordenamiento, y la ausencia por tanto de una suficiente experiencia sobre su aplicación práctica o de aclaraciones jurisprudenciales sobre su alcance, hacen aconsejable, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional previa sobre la materia, que debamos ser cautelosos en su interpretación. Sin embargo, dada su dicción literal, podría entenderse que todavía no puede ser aplicado, por la siguiente razón:

El Proyecto de la Ley de Tratados Internacionales.

El artículo 11.4 de la Ley de Acción Exterior nos remite al Proyecto de Ley de Tratados Internacionales, que en su **artículo 55** regula la suscripción de acuerdos internacionales no normativos por las Comunidades Autónomas, estableciendo que la tramitación interna, calificación, informe y registro de estos acuerdos se regirán por lo previsto en el **Titulo IV**.

Dicho título contempla la naturaleza jurídica de estos acuerdos no normativos; señala que no constituyen fuente de obligaciones, determina los sujetos que pueden suscribirlos, la necesidad de informe por el servicio jurídico del órgano que vaya a suscribirlos así como del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas en el supuesto de que impliquen obligaciones financieras, y la comunicación al Consejo de Ministros de su celebración por parte del MAEC; establece también la exigencia de que aún cuando el Acuerdo sea firmado por una Comunidad Autónoma se referencie en dichos convenios su vinculación con el “Reino de España” y así mismo se remita copia del misma para su registro al MAEC. [[1]](#footnote-1)

Los instrumentos jurídicos que en su momento desarrollen lo que ahora— en el Acuerdo— son meras declaraciones de intenciones, o concreten obligaciones y compromisos deberán tener en cuenta las obligación de información previa del Ministerio de Asuntos Exteriores, establecidas en la Ley de Acción Exterior.

**CONCLUSIÓN.**

Atendidas las observaciones anteriormente señaladas el proyecto de Protocolo es conforme a derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 10 de octubre de 2014

EL LETRADO.- Javier Otaola

1. El Proyecto de Ley de Tratados Internacionales aprobado en el Congreso de los Diputados y pendiente de ratificación en el Senado, establece:

   Artículo 55. 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 y en los términos previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía. 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, calificación, informe y registro de estos acuerdos internacionales no normativos, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado siguiente, se regirán por lo previsto en el Título IV.

   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. [↑](#footnote-ref-1)