



## **INFORME RELATIVO AL PROTOCOLO DE INTENCIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA LA NORMALIZACIÓN DE LA LENGUA GUARANÍ ENTRE LA SECRETARIA DE POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS DEL GOBIERNO DE PARAGUAY Y EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA DEL GOBIERNO VASCO**

---

91/2015IL

### **I. ANTECEDENTES**

Por la Dirección de Planificación y Estudios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al Protocolo de Intenciones señalado en el encabezamiento.

Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

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

Se emite el presente informe, en virtud de las funciones atribuidas al Departamento de Administración Pública y Justicia por el artículo 6.1 h) 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, así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por 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.

## II. COMPETENCIA PARA AUTORIZAR EL PROTOCOLO DE INTENCIONES

Aunque el instrumento a suscribir entre la Secretaría de Política del Gobierno de Paraguay y el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco no tiene propiamente naturaleza jurídica de convenio, consideramos que, atendido su contenido, resulta adecuada la aplicación de 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, por lo que este protocolo de intenciones debe ser autorizado por el 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, *“salvo que el Consejo de Gobierno faculte expresamente a otra autoridad”*.

En el presente caso, está previsto, según se desprende de la documentación remitida por el Departamento solicitante del informe, que el Consejo de Gobierno autorizará al Viceconsejero de Política Lingüística para que suscriba el protocolo de intenciones.

## III.- LEGALIDAD

### Objeto

El Protocolo de Intenciones se suscribe con el propósito de estrechar los vínculos de cooperación técnica entre Paraguay y Euskadi para la normalización de la lengua guaraní, identificando las estrategias adecuadas para ello y formulando un marco regulatorio con el objetivo de promover auténticas relaciones con beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Gobierno de Paraguay y el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco.

### 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*”.

#### Naturaleza jurídica

El Protocolo de Intenciones sometido a informe es un acuerdo internacional no normativo, que no contiene derechos y obligaciones jurídicas, sino que se limita a enunciar propósitos o intenciones de los participantes. Este tipo de protocolos generales o protocolos de intenciones tienen encaje, con carácter general, en la previsión del artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El objeto del Protocolo de Intenciones nos sitúa en el ámbito de la acción exterior, pero al margen de las relaciones internacionales previstas en el artículo 149.1.3<sup>a</sup> CE como competencia exclusiva del Estado, porque como ha declarado el Tribunal Constitucional “*para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior*”, sino que “*las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional*” (STC 165/1994).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *“no se puede aceptar 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), habiendo sentado que “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que 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).*

En conclusión, el TC considera 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, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran.” (STC 165/1994).*

La colaboración formalizada a través de instrumentos convencionales, como el protocolo que se informa, entre una Comunidad Autónoma y una entidad jurídico-pública extranjera puede tener soporte, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las atribuciones propias de la Comunidad Autónoma 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.

En definitiva, la principal exigencia a tener en cuenta es que se trate de una actuación a desarrollar en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Y en esta perspectiva, es indudable que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con un acervo competencial suficiente para poder suscribir un protocolo de intenciones con el Gobierno de Paraguay para colaborar en cuestiones de la índole de las propuestas.

Ahora bien, 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, en base a 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: SSTC 80/1993, de 8 de marzo; 165/1994, de 26 de mayo; y, especialmente, STC 31/2010, de 28 de junio 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, no suponen verdaderas obligaciones jurídicas, sino que son los propios de un marco regulatorio, cuya única pretensión es el intercambio de experiencias e información, promoviendo relaciones que permitan obtener un beneficio mutuo y establecer un vínculo más estrecho y permanente entre las partes firmantes, en aras a la normalización de la lengua guaraní.

El Protocolo de Intenciones consta de parte expositiva y ocho cláusulas, en las que se identifican las estrategias adecuadas para la colaboración técnica prevista (cláusula primera), se establece la forma de concretar los objetivos o fines (cláusulas segunda y tercera), se contempla la constitución de una comisión de seguimiento y su composición y funcionamiento (cláusula cuarta), se determina su vigencia (cláusula quinta), se prevén unos encuentros bianuales para el seguimiento, intercambio de información y elaboración de programas de actuación (cláusula sexta), se determina su modo de aprobación y entrada en vigor (cláusula séptima) y, finalmente, se formaliza la suscripción del protocolo entre las dos partes (cláusula octava).

#### **IV.- CONCLUSIÓN.**

Con las observaciones efectuadas, se informa favorablemente el Protocolo de Intenciones de cooperación técnica para la normalización de la lengua guaraní entre la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Gobierno de Paraguay y el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco.

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