

---

# La ley española de tratados de 2014

## *Spanish Treaties Act of 2014*

RECIBIDO EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2015 / ACEPTADO EL 2 DE OCTUBRE DE 2015

---

### Ana Cristina GALLEGO HERNÁNDEZ

Investigadora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Sevilla  
aagallegoo@gmail.com

**Resumen:** Hasta el pasado 18 de diciembre de 2014, en nuestro ordenamiento jurídico, la única norma específica que regulaba los tratados internacionales era el Decreto 801/1972, el cual presentaba importantes carencias y había sido sobrepasado notablemente por diversas circunstancias.

Todo ello ha desembocado en la aprobación de la Ley de Tratados y otros Acuerdo Internacionales que pretende desarrollar, clarificar y coordinar la organización interna del Estado español en materia de Derecho de Tratados. Pero además ésta aporta, de forma novedosa, la regulación de dos nuevos tipos de acuerdos internacionales: el Acuerdo Internacional Administrativo y el Acuerdo Internacional No Normativo.

Este nuevo Texto utiliza la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 –así como a la de 1986– como marco de referencia obligado por ser en ellas donde se fijan las cuestiones esenciales relativas a los tratados internacionales.

**Palabra clave:** Decreto 801/1972; Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales; Derecho de los Tratados; Convención de Viena de 1969; Acuerdo Internacional Administrativo; Acuerdo Internacional No Normativo.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA NUEVA LEY. III. NOVEDADES DE LA LEY: OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES. IV. RÉGIMEN ESTATUTARIO SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS. V. CONCLUSIONES.

**Abstract:** Until past 18<sup>th</sup> of December 2014, the only specific rules for the regulation of International Treaties in our national law was the Decree 801/1972 of 24<sup>th</sup> of March, which presented important deficits and was considerably out of date.

Therefore, the Spanish Parliament has approved the Act of Treaties and Other International Agreements. In this Act, Spain develops, clarifies and coordinates the internal organisation regarding to the Law of Treaties.

Two new types of International Agreements are included: the International Administrative Agreement and the International Non-Normative Agreement. This new legal text serves as a framework for the Vienna Convention of the Law of Treaties of 1969 –and 1986–.

**Keywords:** Decree 801/1972; Law of Treaties and Other International Agreements; Law of Treaties; Convention of the Law of Treaties of 1969; International Administrative Agreement; International Non-Normative Agreement.

## I. INTRODUCCIÓN

Hasta la entrada en vigor de la primera Convención de Viena<sup>1</sup>, los tratados que regían las relaciones jurídicas internacionales se establecían de acuerdo al derecho consuetudinario<sup>2</sup>.

Al día de hoy, el *corpus iuris* del Derecho de los Tratados lo conforman: la Convenciones de Viena de 1969 y la de 1986<sup>3</sup>, las normas de Derecho internacional general sin codificar y las normas consuetudinarias relativas al Derecho de los Tratados.

Esta variedad motiva que el objetivo primordial que se perseguía con la Convención de Viena de 1969 era codificar el derecho internacional consuetudinario de los tratados<sup>4</sup> y su desarrollo progresivo.

Con anterioridad a la reciente Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, la única norma específica de nuestro ordenamiento jurídico, reguladora de Derecho de los Tratados, era el Decreto 801/1972 de 24 de marzo sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia

<sup>1</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante, Convención de Viena) de 23 de mayo 1969, Serie de tratados de Naciones Unidas, 331, p. 1155 (1969). Ésta entró en vigor el 27 de enero de 1980, treinta días después del depósito del trigésimo quinto instrumento de ratificación y adhesión según dispuso su artículo 84.

España se adhirió a la Convención de Viena, el 16 de mayo de 1972 (Boletín Oficial del Estado (BOE) n° 142, 13 de junio de 1980).

<sup>2</sup> «Durante las primeras décadas de nuestra historia se les aplicó a los tratados internacionales, en cuanto a su celebración, efectos, interpretación, modificación, validez, duración, vigencia, etc., los principios diplomáticos y políticos (no jurídicos) del derecho internacional consuetudinario». HERNÁNDEZ VILLALOBOS, L.L., «Los Tratados Internacionales como base de la Diplomacia Mundial», *Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, n° 22, 2004, p. 78.

<sup>3</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986 (United Nations publication, Sales No. E.94.V.5). Que entrará en vigor a los treinta días de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión por los Estados. España prestó su consentimiento en obligarse el 24 de julio de 1990.

Es un tratado que, aunque aún no ha entrado en vigor, posee «una *opinio juris communis* suficientemente extensa entre Estados y organizaciones internacionales como para considerar sus reglas, reglas de Derecho internacional general». VILLAGRÁN KRAMER, F., *Derecho de los Tratados*, Organismo Judicial, Guatemala, 2002, p. 40.

<sup>4</sup> Entendiéndose por «tratado internacional», según el artículo 2.1.a de la Convención de Viena de 1969, como un «acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular».

de tratados internacionales<sup>5</sup>, el cual sufrió numerosas modificaciones a través de distintas Circulares y órdenes ministeriales<sup>6</sup>.

Durante su vigencia, esta Norma preconstitucional, logró acomodar el ordenamiento jurídico español a las exigencias del Derecho Internacional en materias de tratados internacionales y, en concreto, a lo determinado en la referida Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mayo de 1969. No obstante, se evidenciaba que ésta ya había quedado superada por el régimen constitucional de nuestro Estado y por los cambios y el desarrollo que el Derecho Internacional ha experimentado en las últimas décadas.

El Decreto consistía, en una norma de rango legal<sup>7</sup> y de carácter interno, con importante significado exterior, que dotó de seguridad jurídica<sup>8</sup>. De manera que el fin que presentaba esta mandato preconstitucional, como se determina en el propio preámbulo, era regular la actividad Administrativa en materia de tratados internacionales teniéndose en cuenta la Convención de Viena de 1969, ya que España sólo dos meses después de su publicación –el 16 de mayo de 1972<sup>9</sup>–, se adhería a este instrumento internacional.

Con todo ello, el Decreto perseguía también la «reorganización interna de las competencias internacionales que el Estado está llamado a ejercer en virtud del llamado desdoblamiento funcional propio de este orden»<sup>10</sup>.

Por lo que, principalmente, con este Decreto se contempló que la ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales, en nuestro ordenamiento jurídico, era competencia del Ministro de Asuntos Exteriores. Asimismo se incluyeron en su redacción varias definiciones siguiendo la técnica anglosajona, como también hace la Convención de Viena de 1969, que

<sup>5</sup> BOE nº 85, de 8 de abril de 1972.

<sup>6</sup> Prueba de su efectividad es que, durante la tramitación parlamentaria de la nueva Ley de Tratados, se han publicado en el BOE dos resoluciones (BOE nº 167 de 10 de julio de 2014 y nº 258 de 24 de octubre de 2014) en aplicación del artículo 23 del mencionado Decreto.

<sup>7</sup> Este Decreto se estructuraba en una Exposición de motivos y siete títulos desarrollados en un total de 34 artículos –aunque los títulos V y VI no eran de aplicación por ser incompatibles con nuestra Carta Magna– y una disposición final.

<sup>8</sup> En parecidos términos, CORDERO TORRES, J. M., «El Decreto sobre ordenamiento de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales», *Revista de Política Internacional*, mayo-junio, 1972, p. 367.

<sup>9</sup> BOE nº 142, de 13 de junio de 1980.

<sup>10</sup> HERRERO DE MIÑÓN, M., «Ordenación de la actividad administrativa del Estado en materia de Tratados Internacionales: el Decreto 801/1972, de 24 de marzo», *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, 1972, p. 359.

sirve de inspiración al mismo. En el artículo dedicado a esclarecer las nociones principales, destaca el concepto de «tratado internacional»<sup>11</sup>, que supone una adaptación de lo recogido en la Convención de Viena, ya que no se limita a contemplar los acuerdos entre Estados, sino que también engloba a los «organismos internacionales de carácter gubernamental». En definitiva, el artículo 2 a) de este Decreto determinaba que un tratado consistirá en el acuerdo escrito celebrado por España y otro/s Estados/s o España y «organismo internacional de carácter gubernamental»<sup>12</sup> y regido necesariamente por el Derecho Internacional.

Por otra parte, en el título II se regulaba la representación internacional de España en materia de celebración de tratados, destacándose la contemplación de la presunción de plenos poderes –contenida en la Convención de Viena– en relación con los jefes de Estado, de Gobierno y del Ministro de Asuntos Exteriores y cuando así correspondiese, también, en los Jefes de Misión Diplomática y en los representantes acreditados. Pero además el ««leitmotiv» de este título [era] el de la unidad del poder exterior y la reafirmación de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores»<sup>13</sup>.

Lo expuesto se completaba con otros artículos como el de la atribución de la competencia de las negociaciones al Ministro de Asuntos Exteriores; o

---

<sup>11</sup> Artículo 2 a): «Se entiende por «tratado internacional» el acuerdo regido por el Derecho Internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un Organismo u Organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular» (Decreto 801/1972).

Artículo 2.1 a): «Se entiende por «tratado» un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular» (Convención de Viena de 1969).

<sup>12</sup> Respecto a esta calificación de «organismos internacionales de carácter gubernamental», se desataron numerosas críticas, por ejemplo señala el Embajador Yturriaga Barberá que la expresión fue «calificada por Iglesias de sumamente desafortunada, ya que excluiría de su ámbito el Acuerdo entre España y la CEE «por cuanto las Comunidades Europeas no son «organismos de carácter gubernamental», como son las Naciones Unidas, sino que se diferencian por ser de carácter supranacional». En relación con esto determina el Embajador, que «pudiera haberse dicho ‘otros sujetos de Derecho Internacional’» que resulta más correcto y acorde a la terminología propia de la materia. Sin embargo él mismo resta importancia a esta disputa terminológica. Véase, YTURRIAGA BARBERÁN, J. A., «El Decreto 801-1972 sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. I, 1974, Servicio de Publicaciones Universidad de Navarra, p. 367. Y éste mismo señala nota de: «IGLESIAS, J. L., *Comunidad Económica Europea: razones y ejemplos de los obstáculos para la admisión de España*, Madrid, 1972, p. 24».

<sup>13</sup> *Ibid.*

el precepto que efectuaba una clara distinción entre firma condicionada, firma ad referendum y firma vinculante.

Destacaba por su carácter novedoso el Título VII, y último, «Registro y publicación de los tratados»<sup>14</sup>, que recogía la obligatoriedad del registro de dichos acuerdos internacionales en armonía con el artículo 80<sup>15</sup> de la Convención de Viena, así como la necesaria publicación de los mismos en el Boletín Oficial del Estado (en adelante BOE). Es «una disposición aparentemente obvia, pero que no siempre ha sido cumplida en la práctica española»<sup>16</sup>.

En conclusión, este Decreto presentaba dos rasgos que me resultan fundamentales: la «fidelidad a la Convención de Viena» (como se puede extraer de los títulos I, II y VII) y, por otro lado, «el criterio centralizador de las relaciones internacionales de España a través del Ministerio de Asuntos Exteriores»<sup>17</sup>.

Aunque cierto es también que éste constaba –como ya se ha dicho– de evidentes carencias y déficits, notoriamente cada vez más pronunciadas con el paso del tiempo y por la ausencia de actualización. A su favor hay que advertir que, retrotrayéndonos al momento de su publicación, esta norma vino a resolver importantes interrogantes sobre la temática y de alguna forma, ordenó la actividad administrativa en materia de tratados, precisó aspectos necesarios relativos a la firma, estableció la publicación obligatoria, fortaleció la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otras.

Ahora, ya superado<sup>18</sup> el Decreto 801/1972, el instrumento jurídico que da cobertura en nuestro derecho interno a las cuestiones esenciales de los tratados internacionales, es la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales»<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Título de especial importancia porque con él implica que «se acabará la diplomacia de los compromisos oscuros» CORDERO TORRES, J. M., *op. cit.*, p. 368.

<sup>15</sup> Artículo 80 Convención de Viena: «Registro y publicación de los tratados: 1. Los tratados, después de su entrada en vigor, se transmitirán a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación. 2. La designación de un depositario constituirá la autorización para que éste realice los actos previstos en el párrafo; precedente».

<sup>16</sup> YTURRIAGA BARBERÁN, J. A., *op. cit.*, p. 373.

<sup>17</sup> HERRERO DE MIÑÓN, M., *op. cit.*, p. 363.

<sup>18</sup> El primer intento de vencer las limitaciones de la norma anterior tuvo lugar en 1979, aunque esta iniciativa legislativa no prosperó y se prefirió optar por la adecuación del Decreto a la Constitución Española de 1978. Se generaba así una situación sin progreso, que de forma similar, se repitió en 1985, 1999 y 2011. A pesar de que, desde 1989, su elaboración era considerada como una necesidad por expertos de la talla de Ramiro Brotóns. REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos no normativos», *La celebración de tratados internacionales por España, problemas actuales*, 1990, p. 24.

<sup>19</sup> BOE n° 288, de 28 de noviembre de 2014. En vigor desde el 18 de diciembre, de conformidad con la Disposición final cuarta.

De manera sucinta, el trámite parlamentario que ha experimentado la esperada ley se puede resumir en que, esta iniciativa legislativa inició su andadura parlamentaria el 25 de octubre de 2013 con la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados del correspondiente proyecto, que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (en adelante BOCG), el 5 de noviembre de 2013. Tras el preceptivo plazo de quince días para la presentación de enmiendas<sup>20</sup> el 7 de mayo se publica de nuevo en el BOCG el informe de la ponencia de la Comisión de Asuntos Exteriores y, el 11 de junio de 2014, es ratificada dicha ponencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, produciéndose la aprobación del proyecto en la Cámara Baja al disponer la Comisión de competencia legislativa plena. Con posterioridad, tras ser aprobadas en el Senado un total de veinticinco enmiendas<sup>21</sup> (de las ciento cincuenta presentadas), el proyecto retornó al Congreso de los Diputados para una nueva deliberación y votación. Finalmente, el 20 de noviembre de 2014, se produjo la aprobación del texto definitivo que, tras la sanción y promulgación por el Jefe del Estado, vio su publicación en el BOE un día después<sup>22</sup>.

El alcance y propósito que presenta esta Ley de Tratados (como de forma específica se recoge en su Preámbulo<sup>23</sup>) consiste, principalmente, en la regulación y adaptación de los tratados internacionales al ordenamiento interno (tomándose como referencia la Convención de Viena de 1969 y 1986) así como la creación y configuración de una gran novedad jurídica que son los «otros acuerdos internacionales»<sup>24</sup>, teniéndose siempre en cuenta que es el Estado quien ostenta la competencia en materia de tratados internacionales<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Trámite que ha sido ampliado en seis ocasiones, finalizando el 4 de febrero de 2014. Y en el que se presentaron un total de 166 enmiendas por 6 grupos parlamentarios Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV); Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA; La Izquierda Plural; Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia; Grupo Parlamentario Popular; Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Todos los del Congreso a excepción del Grupo mixto.

<sup>21</sup> Las cuales no hacen especiales ni relevantes modificaciones, sino meras correcciones, muchas difíciles de detectar.

<sup>22</sup> BOE nº 288, de 28 de noviembre de 2014.

<sup>23</sup> En su trámite parlamentario aparecía como «Exposición de motivos».

<sup>24</sup> «Instrumentos perfectamente asentados en la práctica española», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, 1, 2015, p. 21.

<sup>25</sup> Y que existe además concordancia con esta temática en nuestro derecho interno entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea.

Esto es, la nueva Ley presenta una clara división en dos partes:

- En primer lugar, recoge todos los aspectos relativos a la regulación de los tratados internacionales en el que tiene como marco de referencia la citada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (*Tratado de tratados*)<sup>26</sup> junto a la de 1986.
- En segundo lugar, regula dos nuevos tipos de acuerdos debido a los cambios que experimenta el Derecho Internacional y –en concreto– el Derecho de los Tratados, como son los Acuerdos Internacionales Administrativos y los Acuerdos Internacionales No Normativos. Compromisos que, en general, se derivan del uso práctico, con presencia de elemento o carácter internacional, sin que puedan asimilarse a los tratados por no cumplir todos los requisitos necesarios para ser considerados como tales.

Tras este punto de situación inicial, la pretensión de este trabajo se concentra en analizar los títulos I y II de la señalada Ley y, posteriormente, contrastarlos con la Convención de Viena (sin que se abarquen con exhaustividad todos los aspectos, sino estrictamente los de interés para la materia de Derecho de los Tratados); así como estudiar las características y el alcance de los dos nuevos tipos de otros acuerdos a través del estudio de sus principales características y mediante posibles ejemplos, en relación a los títulos III y IV del mismo texto legal. Para concluir abordando el posible ámbito competencial de las Comunidades Autónomas respecto de los tres tipos de acuerdos internacionales contemplados en la Ley. Lo mencionado se afrontará combinándose los métodos descriptivos y analíticos.

## II. LA REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA NUEVA LEY ESPAÑOLA

Como ya se ha señalado, aunque la gran innovación de esta Ley recaerá en la contemplación de esas nuevas figuras denominadas genéricamente como «otros Acuerdos Internacionales», al menos a mi juicio, la parte fundamental y de decisiva importancia de la norma es la destinada a ordenar –a nivel interno–

---

<sup>26</sup> REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 39.

la actividad en materia de tratados internacionales<sup>27</sup>. El contenido de la Ley referente a la celebración, la publicación, el registro, la aplicación, la enmienda, la denuncia y la suspensión –como cuestiones más trascendentales dentro del Derecho de los Tratados–, sigue las pautas establecidas en la Convención<sup>28</sup>.

Por todo lo cual, el propósito que me planteo es poder mostrar que, tras el estudio de la nueva Ley –y el preceptivo cotejo con la Convención<sup>29</sup>–, se desprenden significativas coincidencias en la redacción de su articulado (en ocasiones casi copias exactas), otras veces se aproximan en su contenido sin llegar a reproducción literal y, también puede encontrarse innovaciones que el nuevo texto implementa.

Si bien no todo su contenido (que se despliega a través del preámbulo, sus cinco títulos numerados, que engloban los cincuenta y tres artículos, más las disposiciones adicionales, derogatoria y finales) podrían ser observados, comparados y analizados en las próximas líneas, sí que es obligado detenerse en aquellos que presenten interés y relación directa con el Derecho Internacional Público y, en concreto, con el Derecho de los Tratados, en especial, los títulos I y II.

### 1. *Objeto y definiciones*

Aunque ya se adelantaba en su Preámbulo, el artículo primero de la nueva Ley, especifica su «objeto», que no es otro que el de regular la celebración de los tratados y de los otros dos tipos de acuerdos internacionales, frente al lógico fin o alcance de la Convención de normalizar «los tratados entre Estados».

A continuación, ambos textos en su segundo artículo, enumeran una serie de definiciones necesarias que, contextualizados en el ámbito de la norma que los recoge, facilitan y mejoran la comprensión de la misma. La lógi-

---

<sup>27</sup> «La regulación de los tratados internacional conforma el núcleo central de la ley, tanto cuantitativa (...) como cualitativamente (la mejor resuelta). En términos generales, ésta es también la parte de la ley que menos críticas de fondo ha recibido a lo largo de su tramitación parlamentaria. Y ello no es de extrañar porque, en lo sustancial, retoma la asentada práctica española en la materia». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>28</sup> En todo este punto, cuando hablemos de Convención, nos referiremos a la Convención de Viena de 1969, excepto cuando se especifique concretamente alguna otra.

<sup>29</sup> Del estudio de la Ley y posterior comparación con la Convención de Viena de 1969 se ha realizado un cuadro esquemático en que se vuelcan las materias y artículos coincidentes entre ambos textos. Véase anexo I.

ca coincidencia entre ambos artículos exige detenerse en la noción clave de «tratados»<sup>30</sup> que, de forma abstracta, puede interpretarse como «la voluntad de responder a problemas y necesidades sociales compartidas mediante reglas jurídicas pactadas»<sup>31</sup>. Como es bien sabido, para la Convención, el tratado es «un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular»<sup>32</sup>. De manera que se trata de una manifestación de consentimiento entre dos o más Estados, cuya forma de declarar la voluntad –para que exista el elemento imprescindible de *consensus ad idem*<sup>33</sup> exteriormente– debe ser escrita, sin que dependa el número de instrumentos<sup>34</sup> que lo conforme en su conjunto, destinado a producir efectos jurídicos entre las partes y, además, estos «efectos jurídicos se producen de conformidad con las reglas del ordenamiento internacional general»<sup>35</sup>.

Por lo que la única distinción entre ambas definiciones descansa en los sujetos<sup>36</sup> intervinientes. Frente a la Convención, que sólo admite los acuerdos entre Estados, la Ley 25/2014 habla de «España y otros sujetos»<sup>37</sup> de Derecho internacional». Este detalle no resulta especialmente innovador porque, a pesar

<sup>30</sup> La Convención de Viena de 1969 alude a «tratado» en su artículo 2.1.a, mientras que la Ley habla de «tratado internacional» en el artículo 2. a.

<sup>31</sup> REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional, Curso General*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2010, p. 239.

<sup>32</sup> Artículo 2.1.a de la Convención de Viena de 1969. En palabras de Ulf Linderfalk: «My guess is that the rules to be applied for the interpretation of treaties concluded between states<sup>10</sup> Chapter 1 are exactly the same as those to be applied for the interpretation of treaties concluded between states and other subjects of international law, or between other subjects inter se», LINDERFALK, U., *On The Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, Dordrecht, 2007, p. 10.

<sup>33</sup> En parecidos términos, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Civitas, Navarra, 2014, p. 142.

<sup>34</sup> Por ejemplo el Tratado de Lisboa está compuesto por dos tratados, 37 protocolos y 65 declaraciones.

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 145.

<sup>36</sup> Aunque la definición de tratado internacional de la Convención de Viena se consideró la más adecuada para evitar imprecisiones en la década en los sesenta del pasado siglo, con el desarrollo y el paso del tiempo, este concepto ha variado sustancialmente, sobre todo conforme a los sujetos con capacidad jurídica internacional para realizarlos. De manera que, en la actualidad, los Estados no son ya los únicos sujetos que ostentan legitimación para contraerlos, sino que las Organizaciones Internacionales también despliegan dicha capacidad.

<sup>37</sup> Particulariza la norma internacional declarando como sujeto al Estado español e incluye a cualquier otro, considerado para ello, por el Derecho Internacional.

de la proximidad temporal entre la Convención de 1969 y el derogado Decreto de 1972 –como ya se ha expuesto– éste último ya reconocía la capacidad a los Estados y a los «Organismos internacionales de carácter gubernamental».

Sin abandonar el ya reiterado basamento que para la Ley constituye la Convención de Viena de 1969 –como piedra angular del derecho convencional en materia de Derecho de Tratados– y que a su vez es también el modelo de la de 1986, no puede afirmarse que todo el artículo segundo de la Ley sea «copia» literal de aquella<sup>38</sup>. Por ejemplo, la Ley recoge hasta trece definiciones originales, que sus redactores deben haber considerado indispensables para la comprensión integral del nuevo texto. De esta manera se describe qué debe entenderse por «sujeto de derecho internacional», por «canje de instrumentos», o por «declaración interpretativa», entre otras.

## 2. Celebración de los tratados

La vigente Ley dedica a la celebración de los tratados todo un capítulo (capítulo II del título II). En concreto, la celebración, entendida como la negociación<sup>39</sup>, la adopción del texto y la manifestación del consentimiento, es regulada en varios preceptos en los que, principalmente, se determina que para dicha adopción se requerirá del consentimiento de los sujetos<sup>40</sup> de Derecho Internacional que lo negocien, teniéndose en cuenta la peculiaridad –también recogida en la Convención de Viena– de que dicho tratado sea adoptado en el seno de una Conferencia Internacional.

Tras ello, cabe la autenticación<sup>41</sup> (establecer como auténtico y definitivo un texto), procedimiento que se desarrollará según lo especificado en el texto

<sup>38</sup> Dos de los apartados de esta primera parte del artículo 2 de la Convención de Viena de 1969 (la letra «h» respecto del Tercer Estado y la «i» en la que se contempla la organización internacional) no se plasman en la Ley.

<sup>39</sup> «Las Convenciones de Viena no contienen normas que regulen el contenido de las negociaciones. Aunque un sector doctrinal ha defendido que el Derecho internacional general obliga a negociar los tratados de buena fe». GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVEL HORTAL, M. J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2008, p. 130.

<sup>40</sup> Los sujetos son aquellos definidos, comúnmente, como los entes capaces de poseer derechos y obligaciones internacionales. En parecidos términos, DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K., *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer, Berlin, 2012, p.52.

<sup>41</sup> «Práctica internacional surgida de la posible existencia de un lapso temporal entre la adopción del texto de un tratado y la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse». REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 251.

elaborado o concretado por las partes o, en su defecto, se realizará a través de «la firma<sup>42</sup>, la firma «ad referéndum» o la rúbrica [por los Estados o los sujetos partes] en el texto del tratado o en el Acta final de la Conferencia en la que figure el texto»<sup>43</sup>.

Además, el nuevo texto legal realiza una obvia aportación –no contemplada en la Convención– sobre las características que deben adoptar los tratados bilaterales. Éstos deberán estar redactados en español, sin perjuicio de las demás lenguas que correspondan o se acuerden.

Respecto a la aplicación provisional<sup>44</sup>, la Convención, como norma de derecho general, se remite a aquellos casos en los que cabe la aplicación antes de la entrada en vigor, cuando lo determine el mismo texto o cuando los negociadores así lo concreten. Por el contrario, en el texto de la Ley está previsto que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (en adelante MAEC), podrá autorizar la aplicación provisional, total o parcial, de un tratado<sup>45</sup> salvo que se trate de alguno de los supuestos contemplados en los artículos 93 y 94 de la Constitución española (en adelante CE)<sup>46</sup>, es decir, los límites materiales y temporales de esta figura serán determinados por los propios negociadores<sup>47</sup>. Ésta es una práctica cada

<sup>42</sup> Que consiste, en rasgos generales, en una promesa firme de obligarse mediante tratado, pero que, en la práctica, los significados reales de la misma varían en función de la forma y el momento. Por ejemplo, en ocasiones, la firma no conlleva la intención de obligarse en un futuro al tratado en sí, es una forma de aparentar o de participar en la elaboración del propio acuerdo. *Ibid*, p. 252.

<sup>43</sup> Artículo 13.1 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>44</sup> Esta regulación también se encuentra en el artículo 6.1 de la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE nº 74, de 26 de marzo de 2014.

<sup>45</sup> «[La ley] es menos limitativ(a) que las propuestas doctrinales en el plano sustantivo, cuida los aspectos formales y no acoge ningún límite temporal para el mantenimiento de la aplicación provisional. En definitiva, asegura flexibilidad al Gobierno en el ejercicio de sus potestades». ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La formación y aplicación de los Tratados Internacionales en España: algunas cuestiones», *España y la práctica del derecho internacional*, Colección Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014, p. 66.

<sup>46</sup> «Cabe establecer la aplicación provisional en tres categorías de tratados(...): los del artículo 95 porque esos tratados exigen revisión constitucional; los del artículo 94-1-c) porque las consecuencias de la aplicación provisional en el tema de la integridad territorial del Estado serían difíciles de subsanar si las Cortes no autorizan la manifestación de España en obligarse; y los del artículo 94-1-e) toda vez que requieren medidas legislativas para su ejecución», PASTOR RIDRUEJO, J.A., «La necesidad de una Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales», *España y la práctica del derecho internacional*, Colección Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014, p.56.

<sup>47</sup> REMIRO BROTONS, A. y AA. VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 273.

días más empleada con el fin de poder remediar el pausado proceso interno de formación de la voluntad.

Finalmente, determina la Ley que la manifestación del consentimiento para obligarse mediante un tratado, por parte de España, se acordará por el Consejo de Ministros<sup>48</sup>. Se puede entender que ésta se otorgará bajo diferentes formas, ya determinadas por el artículo 11 la Convención de Viena y que son:

- A través del canje de instrumentos (art. 13 de la Convención), que supone una forma de manifestar el consentimiento a través del intercambio de «tratados materializados en dos o más instrumentos conexos»<sup>49</sup> cuando expresamente se convenga. En la práctica, generalmente, esta forma es usada en relaciones bilaterales.
- Manifestación del consentimiento a través de la ratificación, de la aceptación o de la aprobación, como determina el artículo 14. Alguna de estas formas se especificarán en el propio tratado, será manifestada por los Estados cuando se firme a reserva de ratificación o no será necesario ningún pronunciamiento cuando se sobreentienda la intención de otorgar consentimiento<sup>50</sup>.
- Por adhesión de los Estados (o del resto de sujetos con capacidad para ello) al tratado, como prevé el artículo 15 de la Convención. Sin variar mucho de los anteriores, alude a tres supuestos: cabe adhesión porque así se determine en el instrumento, cuando conste de otro modo, o porque las partes lo consientan *a posteriori*. Respecto a la Ley, el artículo 22, contempla la adhesión –junto con la ratificación– como forma de manifestar el consentimiento, incluyéndola además en uno de los conceptos que se definen en el artículo 2.
- «Mediante la escogencia (sic: americanismo) o selección de las opciones que consten en el texto de un tratado al indicarse claramente a cuáles disposiciones se refiere el consentimiento que se manifiesta o presta»<sup>51</sup>, como se determina en el artículo 17.2 de la Convención.
- Otras formas que puedan incluirse dentro de este artículo 11<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> De acuerdo con la Constitución (principalmente los límites establecidos en los artículos 93 y 94.1), el ordenamiento jurídico y la forma acordada.

<sup>49</sup> REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, op. cit., p. 102.

<sup>50</sup> Forma no mencionada en la nueva Ley.

<sup>51</sup> VILLAGRÁN KRAMER, F., op. cit., p. 56.

<sup>52</sup> «Las formas de manifestación del consentimiento no mencionadas *eo nomine* la lista del artículo 11, pero que están contempladas en (determinados) artículos de la Convención de 1969 (:)

No obstante, la práctica hace prueba de que el consentimiento en obligarse se deriva de la intervención del «Jefe del Estado, con refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores, (...) respecto de todos los instrumentos (ratificación, adhesión, aceptación y aprobación), haya o no previa intervención de las Cortes»<sup>53</sup>.

### 3. *Reservas y declaraciones*

Aunque los aspectos relativos a las reservas están incluidos en la sección dedicada a la celebración de tratados de la Ley 25/2014, parece conveniente tratarlos de manera aislada siguiendo el modelo de la Convención, por la importancia que presentan estas cuestiones incidentales sobre el Derecho de los Tratados, ya que como indica Remiro Brotóns, «la reserva es uno entre los varios instrumentos ideados para propiciar la efectiva participación en los tratados multilaterales»<sup>54</sup> y a la vez una de las instituciones más controvertidas<sup>55</sup>.

Mientras la Ley «da alojamiento» en un mismo precepto a las reservas y a las declaraciones<sup>56</sup>, la Convención destina toda la sección segunda de la parte II<sup>57</sup> –con unas referencias más específicas–, a describir cómo se establece la

---

en el artículo 12.2 se regulan expresamente los rasgos de la rúbrica y de la firma *ad referendum* que las convierten en procedimientos simplificados de celebración de tratados equivalentes a la firma, (...) la notificación del cumplimiento prevista en el artículo 16.c), (...) la notificación de adhesión, de aceptación y de aprobación, en tanto que procedimientos de adhesión (especificado en el artículo 16.c) de la reiterada Convención de 1969». PASTOR PALOMAR, A., *Las formas de manifestación del consentimiento para obligarse por tratados internacionales: análisis de la práctica española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2002, p. 372.

<sup>53</sup> REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>54</sup> REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, p. 206.

<sup>55</sup> «La reserva es una de las instituciones del Derecho de los Tratados con detractores y defensores más apasionados». REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 302.

<sup>56</sup> El efecto jurídico de las reservas se contempla, dentro de la nueva Ley, en el artículo 33, mientras que la retirada y las objeciones a la reserva se sitúan en el artículo 34.

<sup>57</sup> Aunque sobre esta materia existe el complemento de la *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional y adoptado por Naciones Unidas en el 63º periodo de sesiones, 2011. «This is where the Guide steps in, as essentially a Vienna-plus; nominally a non binding instrument interpreting and elaborating on the VCLT, but in fact developing it further, filling the gaps, and building upon the wealth of actual post-Vienna treaty practice». MILANOVIC, M. y SICILIANOS, L.A., «Reservations to Treaties: An Introduction», *European Journal of International Law*, vol. 24, n° 4, 2013, p. 1056.

formulación, la aceptación o la objeción de las reservas, cuáles son los efectos jurídicos, el retiro de aquellas y a detallar el procedimiento para su formulación, confirmación o retirada. Respecto a todo ello la Ley actúa en vía de remisión a la Convención<sup>58</sup>.

Es claro que el propósito de las reservas (como exigencia recogida en la Convención) es que el sujeto obligado pueda excluir o modificar<sup>59</sup> los efectos jurídicos que pudieran producir ciertas disposiciones del texto sobre el que se va a prestar el consentimiento<sup>60</sup> de obligarse, sin que ello contradiga el objeto y el fin del instrumento. Se trata de una institución de carácter supletorio que se debe contemplar en los tratados internacionales<sup>61</sup>. Figura que en ninguna ocasión puede confundirse con las declaraciones interpretativas<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Para más información sobre la interpretación y la extensión que realiza la Guía Práctica sobre la Reservas a los tratados véase: RUBIO FERNÁNDEZ, E. M., «Crónica de codificación internacional: La labor de la Comisión de Derecho Internacional (65ª sesión)», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n° 26, 2013, pp. 15-19.

<sup>59</sup> Son las llamadas «reservas limitativas» (con las que el sujeto) que la formula, restringe o reduce su contenido, sin pretender eliminar una disposición de un tratado. En parecidos términos, QUEL LÓPEZ, J., *Las reservas a los tratados internacionales (Un examen de la práctica española)*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1991, p. 28.

<sup>60</sup> El principio de consentimiento se muestra especialmente visible en el ámbito de la aceptación expresa de la reserva por todos o gran parte del resto de los sujetos obligados. En parecidos términos, DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K., *op. cit.*, p. 290.

<sup>61</sup> Como ya recomendó la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 598 (VI), 12 de enero de 1952) y posteriormente recogió la Convención de Viena de 1969 en su artículo 40, los tratados deben prever «la posibilidad de insertar estipulaciones sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de reservas», REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, p. 220.

<sup>62</sup> La diferencia fundamental entre ambas es que cuando no se quiere aceptar una reserva se debe formular una objeción, mientras que en la declaración interpretativa no se pueden formular opiniones contrarias, además de que puede llevarse a cabo en cualquier momento sin que sea preceptivo en el momento en el que se presta el consentimiento.

«El deslinde entre las reservas y las verdaderas declaraciones interpretativas no plantea problemas, ya que tal operación queda reducida a la evaluación de los efectos que produce la aplicación de la declaración». MARTÍN LÓPEZ, M. A., *La formación de los Tratados Internacionales*, Dykinson, Córdoba, 2002, p. 130.

Mientras que la profesora Riquelme Cortado recurre al «doble elemento identificador del carácter jurídico de la declaración interpretativa», para realizar la distinción entre ambas figuras, lo cual consiste en atender a su «naturaleza unilateral» y a la «vinculación con el tratado al que se formula». Esto, a su vez, conlleva «interpretar la declaración de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos a la luz del tratado a que se refiere». RIQUELME CORTADO, R., *Las reservas a los tratados. Lagunas y ambigüedades del Régimen de Viena*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2004, pp. 37-38.

La reserva está, por tanto, pensada para los tratados multilaterales<sup>63</sup>, ya que como señala –acertadamente– Remiro Brotóns<sup>64</sup> para la mayoría de los internacionalistas «las reservas en los tratados bilaterales constituyen una *contradictio in terminis*»<sup>65</sup>.

En este sentido, la Ley 25/2014, en su artículo 21, determina que cuando se manifieste el consentimiento por parte de España respecto de un tratado (y éste lo permita) podrá ir acompañado de una reserva (excluyéndose las reservas extensivas)<sup>66</sup>, o de una declaración. En cuanto a los efectos jurídicos se atenderá a lo que establezca el propio tratado o el Derecho Internacional –art. 33 de la Ley–. Finalmente el artículo 34 prevé la retirada de las reservas u objeciones<sup>67</sup>, pero sin atender al contenido sustantivo, sino a cuestiones procedimentales de orden interno.

En definitiva, bajo mi punto de vista, el tratamiento que dedica la Ley a la reserva es muy escaso y no recoge las cuestiones fundamentales, ni siquiera brevemente. La Ley contempla esta institución, la define en su segundo artículo y, sin guardar un orden adecuado, remite a cuestiones sobre las reservas, las declaraciones interpretativas y las objeciones, en no más de tres artículos. Sin poner el necesario acento en el vital circunstancia de que no puedan confundirse las declaraciones interpretativas con las reservas.

<sup>63</sup> Excepto el Tratado Herrán-Hay de enero de 1903 –conocido como Tratado de Panamá– celebrado entre EEUU y Colombia, el cual contenía la posibilidad de realizar reservas, a pesar de su naturaleza bilateral.

<sup>64</sup> REMIRO BROTONS, A., *op. cit.*, p. 207.

<sup>65</sup> «En cualquier caso, la reserva a un tratado bilateral nada tendría que ver con la reserva aun tratado multilateral (porque) al adoptarse el texto de un tratado bilateral de común acuerdo las reservas son, en ese momento, impensables; su formulación posterior, con ocasión de la manifestación y perfeccionamiento del consentimiento, como fecha límite, revelaría, por otro lado, la ruptura del *consensus ad idem*». REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, p. 207.

<sup>66</sup> Se consideran reservas extensivas las declaraciones formuladas por un Estado –u Organización internacional– que pretende «excluir o limitar las obligaciones negativas que podrían imponerle el tratado (con el que) al mismo tiempo (tiende) ‘a ampliar sus propios derechos en detrimento de los que incumbirían a las demás partes contratantes en virtud del tratado si éste se aplicara íntegramente’». En relación con esto, no se considera asumible esta figura señalada porque, mediante una declaración, no se pueden adquirir más derechos y para evitar que ello implique la asunción de adicionales compromisos, no previstos en el propio tratado, a través de una aceptación tácita. RIQUELME CORTADO, R., *op. cit.*, pp. 43-45.

<sup>67</sup> La objeción consiste en una declaración unilateral que realiza un sujeto ya obligado a un tratado en respuesta a una reserva formulada por otro. En parecidos términos Guide to Practice on Reservations to Treaties, p. 11, párr. 2.6.1.

Por lo que en mi opinión, el tratamiento es deficiente. Aunque es cierto que la finalidad del texto es adaptar las cuestiones relevantes sobre el Derecho de los Tratados al ordenamiento jurídico interno y, en esta medida, las referencias al mismo sí que son continuas, creo, por otra parte, que podrían ser más claras y haberse intentado depurar, en la medida de lo posible, las incertidumbres, las ambigüedades y las cuestiones sin resolver que se desprenden de la regulación proporcionada por las Convenciones de Viena, como han apuntado, desde hace años, el Relator Especial<sup>68</sup> y la doctrina<sup>69</sup>.

#### 4. *Publicación y registro*

El contenido de los cinco preceptos de la Ley dedicados a la publicación y al registro, viene a ordenar que los tratados internacionales válidamente celebrados, es decir, respecto a los que España ha prestado su consentimiento para obligarse, de acuerdo con los trámites preceptivos, serán publicados en el BOE. El anuncio y la divulgación de la entrada en vigor de estos instrumentos se llevarán a cabo en el momento que, para España, comience a generar efectos.

¿Pero en qué consiste la entrada en vigor de un tratado?

A pesar de que el artículo 23 de la Ley 25/2014 adopta el nombre de «publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y entrada en vigor» no se especifica el alcance de dicha noción. No obstante el artículo 24 de la Convención de Viena sí que detalla la regla general respecto a la vigencia del mismo, estableciendo que se fijará por voluntad de los sujetos<sup>70</sup> negociadores del tratado, es decir, cuando se concrete en el instrumento o cuando lo acuerden quienes lo elaboran.

Consecuentemente «el objetivo primordial de estas cláusulas [es] conceder a los contratantes el margen suficiente para que adopten las medidas internas»<sup>71</sup>. Ante la falta de alusión específica, concreta seguidamente que la entrada en vigor se producirá cuando se haya depositado el consentimiento de todos los Estados (extensible a posibles sujetos negociadores)<sup>72</sup>. Esto justifica

<sup>68</sup> «La ley y la práctica en materia de reservas a los tratados», A/CN.4/470.

<sup>69</sup> RIQUELME CORTADO, R., *op. cit.*, p. 27.

<sup>70</sup> Como he ido especificando, el Convenio de Viena de 1969 se refiere únicamente a Estados.

<sup>71</sup> REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>72</sup> «Es evidente que la entrada en vigor de los tratados bilaterales y de los multilaterales restringidos exige, dada la unanimidad que los domina, que todos los negociadores hayan prestado su consentimiento. (...) A falta de previsión (...) dicha entrada en vigor (tendrá) lugar tan pronto

que, como es lógico, la entrada en vigor suele coincidir con el momento en el que se presta el consentimiento en los tratados bilaterales o en los multilaterales con poca afluencia, mientras que para las grandes Convenciones multilaterales, con un gran número de negociadores, la entrada en vigor suele llevarse a cabo cuando exista un determinado número de sujetos que hayan prestado el consentimiento<sup>73</sup>. Ejemplo de esto es el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones –hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 2011–, en vigor desde el 14 de abril de 2014. En este caso, para su entrada en vigor, se exigió un plazo de tres meses a computar desde la ratificación<sup>74</sup> de diez Estados, siendo completada la decena con la ratificación de Bolivia, el 14 de enero de 2014.

Sin embargo cuando el consentimiento por parte de un sujeto se manifieste *a posteriori* de la entrada en vigor de un tratado, para éste comenzará a generar plenos efectos jurídicos en el instante de la adhesión, salvo que en el mismo se determine otra cosa (art. 24.3 Convención).

Todo esto sin olvidar la posibilidad de que el contenido, parcial o total, que se recoge en este tipo de instrumento internacional, pueda empezar a surtir efectos antes de su entrada en vigor. Por ello, en el momento en el que un sujeto internacional presta su consentimiento respecto de un tratado, con base al principio de buena fe recogido en el artículo 18 de la Convención, éste se compromete a no realizar actos contrarios al objeto y finalidad del mismo hasta que entre en vigor y sea obligatorio el cumplimiento en todos sus términos. Porque existe un compromiso parcial y previo respecto de las cuestiones fundamentales. Entiendo que resultaría contradictorio y, en cierto sentido, implicaría ir en contra de sus propios actos, si se adquiere un compromiso y, al mismo tiempo, «se aprovecha» para realizar lo contrario de aquello a lo que se compromete en el mismo, beneficiándose de la todavía no vigencia oficial.

A esto se le añade la otra excepción determinada en el apartado 4 del artículo 24 de la Convención: «las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en

---

como conste el referido consentimiento unánime. Esta regla residual aplicable cuando no se prevén otras condiciones, también rige para los tratados multilaterales generales. Sin embargo en innegable que aquí las Convenciones de Viena acogieron una solución manifiestamente absurda». MARTÍN LÓPEZ, M. A., *op. cit.*, p. 143.

<sup>73</sup> En parecidos términos, DÍEZ VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 175.

<sup>74</sup> España lo ratificó el 3 de junio de 2013. BOE n° 27, de 31 de enero de 2014

obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto». Esto es, antes de la entrada en vigor. O lo que es lo mismo, desde que se adquiere el compromiso.

Distinto es el caso de la aplicación provisional<sup>75</sup> que también recoge la Convención de Viena de 1969, en este caso en el artículo 25. Cuando se concrete en el propio tratado o las partes lo determinen, cabe la aplicación provisional, hasta que entre en vigor el mismo, generándose durante este tiempo plenos efectos jurídicos<sup>76</sup>. Esta figura es también contemplada en el artículo 23 de la Ley –apartado segundo– pero como he adelantado, el texto no recoge en qué consiste, sino que se limita a anunciar que, en caso de aplicación provisional, se procederá a la publicación y, posteriormente, cuando se produzca la entrada en vigor (o el fin de la aplicación provisional), de nuevo se publicará para anunciar la fecha efectiva de la entrada en vigor.

Finalmente este artículo 23, de especial relevancia en el conjunto de la Ley, ultima exponiendo que la publicación en el BOE provoca la integración en el ordenamiento jurídico interno. Una publicación cuyo contenido aparece regulado de manera expresa en el precepto siguiente –artículo 24<sup>77</sup>–, que contendrá el texto íntegro, que como determina la definición de tratado internacional del artículo 2.a de la Ley o 2.1.a de la Convención de Viena, podrá estar conformado por un número indiferente de instrumentos («ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos»), los instrumentos complementarios, los actos unilaterales dependientes del tratado, con la fecha de entrada en vigor y en su caso, la aplicación provisional y su terminación. A todo esto, se añadirán los actos posteriores que influyan al mismo, por ejemplo una retirada de objeción.

<sup>75</sup> «The provisional application of a treaty allows for immediate responses to the pressing needs a treaty aims to address. In particular, as an emergency tool, provisional application allows for resolute activities irrespective of lengthy constitutional ratification processes». DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K., *op. cit.*, p.408.

<sup>76</sup> Como alude Díez Velasco esto suele darse en la práctica para los tratados bilaterales ya que los procedimientos internos para otorgar el consentimiento pueden demorar en meses o años la entrada en vigor. DÍEZ VELASCO, M., *op. cit.*, p. 176.

<sup>77</sup> El primer acto de aplicación de la Ley publicado en el BOE es relativo al artículo 24.2: «Resolución de 21 de abril de 2015, de la Secretaría General Técnica, sobre aplicación del artículo 24.2 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales». BOE nº 101, 28 de abril de 2015.

Una vez ordenados todos los aspectos relativos a la publicación del tratado, procede la normalización del registro del tratado, tal y como lo hace el artículo 25 de la Ley y su correlativo en la Convención de Viena (art. 80). En ambos casos, se trata de forma muy similar dicho registro, porque las dos situaciones remiten a la Carta de Naciones Unidas, en concreto a su artículo 102, en el que se contempla que:

«Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas».

De manera, que se recoge el deber de registrar los tratados y acuerdos que celebren los Estados partes de las Naciones Unidas, y así evitar los tratados secretos. Esto implica que, en principio, a los no miembros –que actualmente son menos de una decena– no se le impondría esta obligación salvo que se produzca su ingreso. No obstante ni el registro ni la publicación<sup>78</sup> constituyen requisitos esenciales para que surta efecto su validez. *A priori* la falta de registro provoca la imposibilidad de que sean «invocados ante los órganos de Naciones Unidas», aunque en opinión del profesor Remiro Brotóns el Tribunal Internacional de Justicia no ignoraría un tratado «válido y vigente» que no haya sido registrado<sup>79</sup>.

Finaliza el capítulo III, por una parte, con la designación del Departamento ministerial que llevará a cabo la custodia de los textos originales de los tratados que España celebre, así como los instrumentos o comunicaciones relacionados con aquellos; y, por otra, con la obligación de realizar publicaciones periódicas relativas a las colecciones de tratados en vigor en los que España sea parte. Como no podía ser de otra manera, ambos cometidos se asignan al MAEC.

<sup>78</sup> La Resolución de Registro y publicaciones de los tratados y acuerdos internacionales en virtud del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas (A/RES/33/141) determina en el artículo 2 que debido a cuestiones de volumen y retraso, la Secretaría podrá decidir la no publicación in extenso de ciertos tratados.

<sup>79</sup> REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 275.

### 5. *Observancia, aplicación e interpretación*

El capítulo IV del título II de la esperada Ley, denominado: «aplicación e interpretación de los tratados internacionales» me parece una mala copia de la parte III («observancia, aplicación e interpretación de los tratados») del Convenio de Viena de 1969. En mi opinión, si aquella parte III ya puede resultar de difícil exégesis (porque en un mismo apartado se engloban distintas cuestiones que, aunque presentan cierta relación, no parecen ser tan inseparables como puede ser nulidad, terminación o suspensión de los tratados) al compararlo con la Ley 25/2014, deduzco que se intenta reproducir la estructura básica de la primera y, al no darle un contenido detallado, se genera una primera impresión de falta de continuidad. En definitiva, observo que este capítulo se asemeja a «un cajón de sastre» en el que se ha recogido todo lo que es necesario incluir pero que no es enmienda, denuncia y suspensión.

No obstante, este juicio personal solo es una valoración global del conjunto de este capítulo. A renglón seguido, analizo para su comentario y comparación los distintos preceptos de forma separada.

En primer lugar, respecto del artículo 28 de la Ley<sup>80</sup>, no parece que exista ningún contenido en la Convención que, al menos expresamente, aluda a la «eficacia». Además el fondo de este precepto no me parece que sea el más adecuado para el título que se le ha otorgado, ya que especifica que los tratados pueden ser «derogados, modificados o suspendidos»<sup>81</sup> y que los tratados válidamente celebrados y publicados en España, producirán efectos desde la fecha que se determine o desde su entrada en vigor, lo cual ya se concretaba en el capítulo anterior.

Por otra parte, los poderes, órganos y organismos del Estados deberán respetar las obligaciones asumidas y concretadas en los tratados y velar<sup>82</sup> por su cumplimiento a tenor de cuanto establece el artículo 29 de la Ley cuando se refiere a la «observancia».

La «ejecución» de los tratados se regula en el artículo 30 del mismo texto legislativo y en él se reconoce la directa aplicabilidad de los mismos.

<sup>80</sup> El artículo 28 de la Ley se titula «Eficacia».

<sup>81</sup> Lo cual es contemplado con detenimiento en las partes IV y V de la Convención de Viena de 1969.

<sup>82</sup> El término velar («deberán velar») es incluido en las modificaciones que se producen en la versión del proyecto de 7 de mayo de 2014.

Esto es, se genera un efecto jurídico obligatorio para las partes firmantes (en este caso sería para España) y «respecto a la totalidad del territorio» como especifica el artículo 28 de la Convención. Así las cosas, el tratado comienza a ejecutarse de manera inmediata a su entrada en vigor, por lo que a pesar de que en España exista una estructura compleja, no será necesario adoptar medidas de ningún tipo para que se contemplen y cumplan los compromisos internacionales, salvo que de su texto se desprenda que, dicha aplicación, queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes<sup>83</sup>.

Sobre la base de lo anterior, resulta preciso que se adopten los mecanismos y actuaciones pertinentes para que prevalezcan estas obligaciones y responsabilidades internacionales, sin que en ningún momento se puedan invocar las disposiciones de derecho interno (como determina el artículo 27 de la Convención de Viena y, en parecidos términos, también alude el artículo 31 de la Ley de Tratados<sup>84</sup>). No obstante, me llama especialmente la atención el artículo 31 *in fine*, cuando reza: «salvo las normas de rango constitucional», ya que en el resto del precepto se admite llanamente la superposición<sup>85</sup> del derecho internacional (en este caso de los tratados por los que el Estado se obliga) al derecho interno, como exigencia derivada del artículo 27 de la Convención.

---

<sup>83</sup> «La ejecución es tarea del Gobierno (...). Si el tratado en cuestión requiriese para su ejecución la aprobación de una ley, corresponderá al Gobierno remitir a las Cortes Generales los pertinentes proyectos de ley (art. 30.2), a los cuales lógicamente se les aplica la exigencia de dictamen del Consejo de Estado. Esta disposición (...) no parece ser una inclusión casual. Más bien trasluce una clara invitación al Estado a ser particularmente meticuloso a la hora de negociar la formulación de los tratados internacionales y a realizar, en su caso, las declaraciones pertinentes». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>84</sup> «El artículo 31 proclama la prevalencia de los tratados sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno (...). La novedad y el interés de ese artículo radica en el hecho de que se proclama por primera vez de manera expresa algo que ya resultaba respecto de las leyes de interpretación del artículo 96.1 de la Constitución y de la jurisprudencia de los tribunales españoles». PASTOR RIDRUEJO, J.A., *op. cit.*, p.56.

<sup>85</sup> El principio de primacía del Derecho Internacional determina que las normas del ordenamiento interno no pueden prevalecer sobre las internacionales, como se reconoce en el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, así como en otros instrumentos y fallos jurisprudenciales. Véase: MOYANO BONILLA, C., «Principio de la primacía del Derecho Internacional», Ponencia presentada por el autor en las XVIII Jornadas de la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial, Río de Janeiro, 1994, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr14.pdf>>.

Como exponen Gutiérrez Espada y Cervell Hortal<sup>86</sup>, el artículo 96.1 de la CE es interpretado por la doctrina, mayoritariamente, de dos formas:

- a) Los que admiten directamente la superioridad jerárquica de los tratados sobre el Derecho interno español, porque ostentan un rango jerárquico superior al de las normas internas, como es entendido por la mayoría de la doctrina internacionista<sup>87</sup>.
- b) Frente a los consideran que la ley y los tratados constituyen cuerpos normativos distintos y no comparables, por lo que los segundos no pueden ser modificados ni derogados por el propio legislador nacional. De esta forma, los tratados prevalecen sobre las leyes, pero no sobre la Constitución. Postura, pues, coincidente con la planteada en el artículo 31 de la Ley 25/2014. La explicación que mantienen los partidarios de esta tesis es que la Norma Constitucional requiere de la previa adecuación al tratado mediante reforma.

Lo anterior me conduce a afirmar que el final del artículo 31 no es muestra de una contradicción del legislador, sino la exposición de una tesis que, bajo mi punto de vista, es el reconocimiento *de facto* de la prevalencia de los tratados. Porque estos no se subordinarían a la Constitución –por resultad inviable– sino que, en caso de discordancia, previamente el texto constitucional deberá adaptarse a la obligación internacional que se pretende asumir.

En definitiva, ante la posible contradicción entre un tratado y la norma constitucional, cabrían tres opciones: una primera, que se haga una modificación previa de la norma constitucional<sup>88</sup>, en segundo lugar, que se atienda a lo determinado en el tratado o, como tercera opción, que se suspenda el consentimiento otorgado respecto al mismo.

Finalmente en este capítulo, respecto a la interpretación de los tratados, es la propia Ley la que alude a las normas generales sobre interpretación<sup>89</sup>, que

<sup>86</sup> Véase GUTIÉRREZ ESPADA,, C. y CERVELL HORTAL, M. J., *op. cit.*, pp. 276-277.

<sup>87</sup> STS de 28 de junio de 2006, sección 2ª, contencioso-administrativo, FJ 5º; Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de mayo de 2006, sala de lo contencioso-administrativo.

<sup>88</sup> Lo cual en España ha tenido lugar en dos ocasiones: la modificación del artículo 13.2 y la nueva redacción otorgada al artículo 135.

<sup>89</sup> According to Fitzmaurice, Elias and Merkouris: «Add to this the circumstance that the rule(s) of articles 31 and 32 are rather open-ended themselves – embodying, as they do, a compromise between various approaches which itself goes back to a compromise concerning the various distinct activities that treaty interpretation signifies – and it will be obvious that not too

se ubican en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena<sup>90</sup> para los tratados internacionales de los que forme parte España.

#### 6. *Enmienda, denuncia y suspensión de los tratados internacionales*

El último capítulo (el V) del título II engloba la enmienda, la denuncia y la suspensión de los tratados, en sus artículos 36 y 37 de la Ley 25/2014.

Esto puede calificarse como confuso y desfavorable. En primer lugar, porque el tratamiento de estas tres figuras es excesivamente veloz a la vez que poco explícito, por la inclusión de todas ellas, de forma concentrada, en un brevísimo capítulo. Y en segundo lugar, porque la Ley apuesta por este tratamiento poco detallado y diferenciado, a pesar de la relevancia que dichas instituciones poseen en la práctica y de la extensión que dedica, sin ir más lejos, la propia Convención de Viena.

De forma individual, se puede entender por enmienda «toda modificación formal de las cláusulas de un tratado potencialmente extensibles a todas las partes en él»<sup>91</sup>, aunque el artículo 36 de la Ley, que versa sobre la enmienda, no la define<sup>92</sup> sino que viene a determinar que ésta se llevará a cabo en la forma que el tratado así lo especifique o como las partes lo decidan a través de un nuevo tratado.

---

much ought to be expected from articles 31 and 32 as such». FITZMAURICE, M.; ELIAS, O. A. y MERKOURIS, P., *Issues of Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years On*, Martinus Nijhoff, 2010, p. 34.

<sup>90</sup> Aunque en este caso, dice Convenciones por incluir también la de 1986. Esta remisión al articulado ha sido añadida en la última versión del proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de 7 de mayo de 2014. Enmienda previamente avalada por la opinión de la profesora Paz Andrés en, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «La formación y aplicación...», *op. cit.*, p. 72.

<sup>91</sup> REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, p. 410.

<sup>92</sup> Aunque como es sabido, la enmienda de acuerdo al Derecho Internacional general es expresada en la Convención de Viena (desarrollada a lo largo de dos artículos –artículos 39 y 40–) de una forma muy clara (aunque hay cuestiones sobre las que no se pronuncia como la iniciativa para proponer la enmienda, por lo que no es referencia completa). El primer artículo de este apartado está dedicado a expresar la regla general, por la que cabe la enmienda en cualquier tratado, cuando así las partes lo contemplen de acuerdo al procedimiento de celebración de los mismos. Está claro que la de un tratado bilateral no plantea más problema que la mutua pretensión (lo cual a menudo se instrumentan mediante canjes de notas). Además también se establece un conjunto de reglas específicas para delimitar el desarrollo en la práctica de esta figura. Habrá que atenerse, por tanto, en primer lugar a lo que concrete el propio tratado enmendado sobre la posibilidad de realizar ésta misma. Y en el caso de poder realizarse, se notificará a todos los sujetos parte del tratado (de manera que podrán participar en la decisión, negociación y celebración).

En el caso de que no fuese necesaria la creación de uno nuevo, se atenderá a alguno de los dos procedimientos de derecho interno, que se recogen en el citado artículo 36.

Por lo que la diferencia de extensión y profundización entre ambos textos es más que visible, aunque al menos en la ley se recoge la idea principal de la regla general establecida en el primer artículo de la Convención sobre esta materia. Pero nada se dice sobre el instituto de la modificación que, conjuntamente regulada con la enmienda en la parte IV, se diferencia de ésta última en que la modificación es un proceso de revisión sólo abierto a determinados Estados de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Convención.

Respecto a la denuncia<sup>93</sup> y a la suspensión<sup>94</sup> es preciso señalar que consisten en dos figuras trascendentales en el estudio del Derecho de los Tratados, que presentan un análisis conjunto en el mentado artículo final del título II. Este hecho contrasta con la extensa parte V de la Convención de Viena de 1969 que contiene un total de treinta artículos en el que detalladamente se hace referencia a la nulidad, a la denuncia y a la terminación de los tratados y sus diferentes causas<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Forma de terminación o extinción de tratados recogida en la Convención que consiste en la intención de un sujeto parte para dejar de estar obligado respecto del tratado, esto es, de retirar su consentimiento. Para que esto pueda ser una realidad, debe recogerse tal posibilidad en el tratado por intención de las partes o porque la naturaleza del mismo lo admite. Para ello es preciso que las partes trasladen la intención de plantearla con una antelación mínima de 12 meses. Este aspecto no es recogido en la Ley, sino sólo la posibilidad de llevarse a cabo cuando proceda y aludiéndose a las formalidades de orden interno preceptivas. No obstante sí que se define escuetamente en el último concepto del artículo 2, como: «acto por el que España hace constar su consentimiento para terminar un tratado internacional o retirarse de él».

<sup>94</sup> A grandes rasgos, la Convención sí recoge que consiste en una forma de cesar provisional y temporalmente, la aplicación del contenido del mismo. De manera que se eximirá a las partes de la obligación de observar las disposiciones. Ésta se podrá llevar a cabo según la posibilidad incluida o recogida en el tratado, o por acuerdo expreso posterior de las partes.

A pesar de las críticas que he expuesto, respecto del mentado artículo 37 de la ley, lo cierto es que no todo es negativo ya que el contenido resulta útil y necesario. Y es que la CE nada especifica sobre la atribución de competencias para decidir la suspensión de un tratado y «la práctica ha venido considerando que corresponde al Gobierno, como una de las manifestación del ejercicio de la dirección de la política exterior», REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados*, op. cit., p. 515.

Es por ello que la referencia en la Ley de que la denuncia corresponderá al Consejo de Ministros es una forma de aclarar y regular la *praxis* que se había generado. Además tras el paso por el Senado, con el nuevo apartado 5, se han ampliado las referencias a esta situación.

<sup>95</sup> Para una información más concreta y detallada véase, REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, op. cit., pp. 309-334.

### III. OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES

#### 1. *Cuestiones generales*

La nueva Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales presenta una especial importancia porque adapta la norma convencional general sobre Derecho de los Tratados a nuestro ordenamiento jurídico interno español, pero además, con un fuerte carácter innovador, regula dos tipos de acuerdos<sup>96</sup> que poseen ciertos elementos de carácter internacional, pero que no se rigen por el Derecho de los Tratados. Estos son acuerdos fruto de la práctica en materia convencional, es decir, que se han ido configurando con la experiencia. Esto es, consisten en otros tipos de pactos o textos estipulados, a los que no se les aplicará ni la tan referida Convención de 1969, ni la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

Es por ello que una de las principales finalidades que persigue esta nueva Ley es encuadrar en dos categorías (Acuerdos Administrativos Internacionales y Acuerdos No Normativos –ubicados en los títulos III y IV, respectivamente–) una serie de situaciones que existían en la práctica pero que, sin embargo, carecían de regulación normativa. Unos y otros son considerados como una forma útil e interna de adaptar y regular la práctica convencional, fruto de los cambios experimentados en el Derecho Internacional, en general, en el Derecho de los Tratados, en particular, y ambos con efectos en nuestro derecho interno.

De esta forma, según las características que presente cada caso y según el criterio de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>97</sup> (o el Servicio Jurídico del órgano u organismo pú-

---

<sup>96</sup> Bajo la perspectiva internacionalista resultan indiferentes las denominaciones o la clasificación que se realicen de los diferentes acuerdos siempre que posean carácter internacional. En parecidos términos se pronuncia HERNÁNDEZ VILLALOBOS, L. L., «Los tratados internacionales son instrumentos que no tienen que seguir un patrón común en cuanto a sus partes o estructura, puesto que debe recordarse que un tratado es un acuerdo de voluntades entre los sujetos del derecho internacional público..., de allí que se considere que son estas partes las que de mutuo acuerdo pueden diseñar la contextura del mismo, tomando en cuenta patrones indicadores como el objeto, la materia a la cual se refieren, cláusulas especiales que las partes quieran convencionalmente aplicar, etc., y así puede configurarse un diseño propio e incluso innovador de este tipo de documento internacional», HERNÁNDEZ VILLALOBOS, L.L., *op. cit.*, p. 69.

<sup>97</sup> La Asesoría Jurídica Internacional del MAEC es el órgano asesor de la Administración General del Estado en materia de Derecho Internacional. Fue creado en 1938 como órgano adscrito a la

blico competente, en su defecto), se determinará cuándo se estará ante alguna de estas dos circunstancias.

## 2. *Acuerdos Internacionales Administrativos*

El contenido sobre el que versan los Acuerdos Internacionales Administrativos<sup>98</sup> se ubica en el título III de la Ley (arts. 38 a 42, ambos incluidos)<sup>99</sup>.

De acuerdo con el citado artículo 2º de la Ley, que recoge las definiciones o explicaciones de los principales conceptos, se describe como:

«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 competente 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» (art. 2. b)<sup>100</sup>.

En otras palabras, consiste en un acuerdo, un compromiso o un pacto, también llamado en ocasiones «acuerdos de ejecución de tratados internacio-

---

Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y está integrado por diplomáticos y profesores que desarrollan su labor asesora sobre todos los sectores y núcleos de problemas del Derecho Internacional, destacando los relacionados con el Derecho de los Tratados, el Derecho del mar, el arreglo jurisdiccional de controversias, el Derecho internacional privado y el Derecho diplomático y consular.

<sup>98</sup> Consiste en una figura que en la práctica internacional no posee una regulación específica ni denominación concreta. Son, por tanto, acuerdos que aunque no se rigen por la Convención de Viena –por no corresponderse con la definición que se da en ella– identificables fácilmente porque se dedican a concretar o a ejecutar un tratado previo que le da cobertura. Por lo que crea nuevas obligaciones jurídicas pero necesita el compromiso jurídico internacional previo en el que se fundamenta.

<sup>99</sup> Los cuales no han sufrido ningún cambio tras el paso por el Senado. Aunque sí que se mejoró notablemente el texto original tras el oportuno trámite de enmiendas que finalizó en febrero del 2014.

<sup>100</sup> «La definición y regulación de los AIA [Acuerdos Internacionales Administrativos] no tienen mucho de original, ya que se basa en la doctrina establecida por el propio Consejo de Estado desde 1990 y asumida hace tiempo por la práctica española como una de las modalidades posibles para la ejecución de un tratado internacional». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pp. 38-39.

En términos muy parecidos se refiere el Profesor Remiro Brotóns, en 1989, describiendo la figura de «acuerdos administrativos» con características muy similares a la recogida en la nueva Ley de Tratados, REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos...», *op. cit.*, pp. 38-39.

nales»<sup>101</sup> que, como su nombre<sup>102</sup> indica, posee una clara dimensión internacional y cuya función principal es ejecutar o concretar un tratado internacional previo, siempre que dicho tratado contemple esta posibilidad de desarrollo.

De esta manera, las características extraídas son:

- Se trata de un acuerdo internacional porque muestra una evidente dimensión internacional, pero no es un tratado porque no se corresponde con la definición de tratado internacional, proporcionada por el artículo 2, apartado «a» de la Ley. Es decir, no está celebrado por el Reino de España (en su sentido literal), sino por «los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas»; aunque sí se rige por el Derecho Internacional y es indiferente el número de instrumentos y la denominación que posea.
- Está celebrado por «los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas» y firmado por «las autoridades designadas en el propio tratado internacional o, en su defecto, por los titulares de los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas competentes por razón de la materia»<sup>103</sup>. Por ejemplo, una Comunidad Autónoma, la Agencia estatal de la Administración tributaria (que sería un organismo del Estado), la Secretaria de Estado de cooperación internacional y para Iberoamérica (como ejemplo de órgano del Estado), etc.

<sup>101</sup> Apartado II del Preámbulo de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>102</sup> Bajo mi punto de vista, este segundo calificativo («administrativo») podría haber atendido al objeto que persigue el mismo, por ejemplo podrían haberse denominado como «Acuerdo Internacional de Ejecución» o incluso, «Acuerdo Internacional de Concreción». Respecto del adjetivo identificador de «internacional» sí que estoy más de acuerdo ya que considero que con él se señala que aunque no sea un tratado internacional, sí que posee elementos internacionales. En contraposición, en 1989 el Prof. Remiro sugería reservar la expresión de «acuerdo administrativo» para aquellos casos en que las partes en un tratado internacional dispusieran que su desarrollo se efectuara mediante otro tratado («tratados bajo la cobertura de otro tratado»). De manera que la función de los «*tratados-marco* o *básicos* (desde hace décadas, se entiende que es la de) establecer las bases y principios de actuación de las partes que habrán de concretarse posteriormente en un elenco e acuerdos concluidos para su desarrollo y ejecución». REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 38.

<sup>103</sup> El final del artículo 2.b («No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno») «contribuye a clarificar una cuestión delicada, así como a dilucidar la duda expresamente manifestada por el Consejo de Estado. Resulta, además, acorde con la práctica española, dado que efectivamente existen casos en los que tales acuerdos se someten a un ordenamiento jurídico interno y quedan *expressis verbis* sustraídos del Derecho internacional». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pp. 22-23.

- El objeto de estos acuerdos es la ejecución o concreción del contenido –o parte de éste– de un previo tratado internacional, lo cual implica que dicho acuerdo respete el propio texto y los límites que dicho tratado haya podido establecer<sup>104</sup>.
- El acuerdo administrativo estará regido por el Derecho Internacional y no por el derecho interno. Ello supone que se generarán obligaciones jurídicas internacionales<sup>105</sup> que producen efectos jurídicos internacionales. Por lo tanto, me inclino por afirmar que su naturaleza jurídica es internacional<sup>106</sup> y que en caso de incumplimiento podría generarse responsabilidad del Estado, tal y como ocurriría con un tratado.

Otra cuestión especificada en estos preceptos y que presenta un llamativo interés, es que se establece la obligatoriedad de que los Acuerdos Internacionales Administrativos estén redactados en castellano y en las lenguas oficiales de cada Estado y, de la misma manera, en las oficiales de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), pero sin que esto último sea preceptivo (art. 38.3)<sup>107</sup>.

Por otro lado, cuando se elabore<sup>108</sup> un proyecto que conduzca a este tipo de acuerdo, el procedimiento a seguir es que dicho proyecto se remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y, antes de que co-

---

<sup>104</sup> Comparto plenamente la descripción y la solución de la cuestión planteada que transcribo. «Esta rica práctica encuentra cobertura forma tanto en tratados bilaterales como multilaterales, incluidos los celebrados por una organización internacional como competencia propia para ello. Cabe incluso plantearse si un acto de una organización internacional puede dar cobertura suficiente a la celebración de un AIA. Así en la práctica se ha planteado, dentro del peculiar ámbito de la UE, la controvertida cuestión de si un acto de Derecho derivado, como un Reglamento, una Decisión o incluso una Directiva podrían servir de cobertura suficiente para un AIA. También se ha planteado esta cuestión en relación con actos de otras organizaciones internacionales, como puede ser sobre todo el caso de Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Y la tendencia, ciertamente, es a aceptarlo». *Ibid*, pp. 43-44.

<sup>105</sup> Características extraídas del conjunto del articulado de la Ley comentada, referidas a los Acuerdos Internacionales Administrativos. Estos preceptos no parecen delimitar exactamente qué Acuerdos cabrían dentro de esta clasificación.

<sup>106</sup> Aunque no queda suficientemente claro si nos remitimos al texto. En parecidos términos también se pronuncia, PÉREZ GIRALDA, A., «España y la práctica internacional: los Acuerdos no Normativos», *España y la práctica de derecho internacional*, col. «Escuela Diplomática», Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2014, p. 88.

<sup>107</sup> Esto supone una innovación respecto del texto anterior publicado en el BOCG del Congreso de los Diputados el 7 de mayo de 2014, tras ser admitida la enmienda nº 70 del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

<sup>108</sup> Ni la elaboración del mismo ni el resto de circunstancias se tiene que regir por las normas establecidas para los tratados internacionales en el título II de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, como se concreta en el artículo 40 de este texto señalado.

rresponda su firma, si es que procede, se remitirá a la Asesoría Jurídica Internacional<sup>109</sup>. Este órgano deberá –en el plazo de diez días– emitir un informe preceptivo sobre la naturaleza y formalización<sup>110</sup> de dicho acuerdo. Esto es, el Asesor se deberá pronunciar, tras el análisis del mismo y de sus características, sobre si dicho acuerdo debe ser considerado como un Acuerdo Internacional Administrativo, No Normativo, o bien, como un Tratado Internacional<sup>111</sup>. Finalizado el plazo y emitido el informe, en el supuesto de que fuera calificado como Acuerdo Internacional Administrativo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá de un plazo de diez días para emitir informe sobre la adecuación o no de su financiación presupuestaria, si dicho acuerdo conllevara un compromiso financiero<sup>112</sup>.

Para los casos en los que el Acuerdo Internacional Administrativo presente especial importancia y alcance, el Consejo de Ministros –porque se lo propone el Ministro de Asuntos Exteriores– tomará conocimiento de que se está celebrando. Se podría imaginar que será el desarrollo reglamentario –en ocasiones mencionado en la nueva Ley– el que concretará a qué casos se le concederá tal relevancia<sup>113</sup>. Por lo que ¿podrían ser considerados como tales cuando una Comunidad Autónoma celebre este tipo de acuerdos?<sup>114</sup>

Respecto de la publicación y entrada en vigor de estas modalidades de pactos, el artículo 41<sup>115</sup> establece que estos compromisos serán anunciados en el «Boletín Oficial correspondiente a la Administración pública que los firme»

<sup>109</sup> La remisión a la Asesoría Jurídica Internacional junto a la publicación en el BOE, con lo que se incorpora al ordenamiento jurídico español, no puede ser calificado como falta de control parlamentario. En parecidos términos también se refiere, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 43.

<sup>110</sup> En el Proyecto de la Ley emitido por el BOCG del Congreso de los Diputados de 5 de noviembre de 2013 no se establecía que el informe fuera preceptivo y, además, debía pronunciarse sobre «su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional». El cambio se produce tras la admisión de la enmienda nº 135 propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista.

<sup>111</sup> «En caso de discrepancia entre el órgano proponente y la Asesoría, el Ministerio solicitará opinión al Consejo de Estado y si la discrepancia persiste el Ministerio propondrá su resolución al Consejo de Ministros». PASTOR RIDRUEJO, J.A., *op. cit.*, p.57.

<sup>112</sup> Artículo 39 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>113</sup> Véase artículo 40.2 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>114</sup> Véase el artículo 52 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que vuelve a remitir al contenido del título III del capítulo II de dicha Ley.

<sup>115</sup> Precepto prácticamente modificado por completo, tras el amplio periodo de enmiendas, como se muestra en BOCG de 7 de mayo. Respecto de éste, considero que el apartado 2 y 3 del artículo 41 de la Ley deberían fundirse por que pueden resultar contradictorios o incongruentes.

y en el BOE<sup>116</sup> por cuestión de seguridad jurídica. Por lo que cuando corresponda hacerlo solo en el BOE será porque la resolución ha sido emitida por el Secretario General Técnico del MAEC.

Estos acuerdos se integran en el ordenamiento jurídico interno, con su sola publicación, al igual que ocurre con los tratados internacionales. De esta manera puede observarse que estos gozarán de un régimen de publicación, registro o recopilación muy similar al de los propios tratados internacionales.

¿Qué casos y qué tipo de acuerdos podrían ser considerados como Acuerdo Internacional Administrativo en función de las características expuestas en la nueva Ley<sup>117</sup>?

Se proponen distintos ejemplos<sup>118</sup> que, a nuestro juicio, se corresponden con este concepto descrito:

- «Acuerdo administrativo entre las Naciones Unidas y el Ministerio de Defensa del Reino de España relativo al uso por las Naciones Unidas de locales en Valencia, España, firmado por las Naciones Unidas y el Ministerio el 16 de marzo de 2009, en virtud del cual Naciones Unidas estableció una base de apoyo de las NN.UU. en Valencia, España, para la prestación de apoyo a operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas»<sup>119</sup>. Este pacto consiste en un acuerdo internacional con elementos internacionales, cuyos sujetos partes son: el Ministerio de Defensa de España –como órgano superior de la Administración General del Estado– y las Naciones Unidas.

El objetivo de dicho acuerdo es prestar apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas, lo cual sirve

<sup>116</sup> En la anterior versión –emitido por el BOCG de 5 de noviembre de 2013– sólo se establecía la publicación en el BOE.

<sup>117</sup> Hasta la publicación de la Ley, esta práctica presentaba serios déficits de seguridad jurídica y numerosas críticas, por ello pese a que cabría un texto con mayor nivel de perfección, es importante reconocer la aclaración y el avance que se logra.

<sup>118</sup> El primer y único Acuerdo Internacional Administrativo publicado bajo la cobertura de esta Ley es la modificación del convenio y estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro», «Resolución de 10 de abril de 2015, de la Secretaría General Técnica, por la que se registra y publica la modificación del convenio y estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro», BOE, nº 110, de 8 de mayo de 2015.

<sup>119</sup> BOE nº 278, de 20 de noviembre de 2013. «Aplicación provisional del Canje de Cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas por el que se reconoce la extensión del régimen de privilegios e inmunidades previsto en el Acuerdo Sede hecho en Madrid el 28 de enero de 2009 al Centro Internacional de Cálculos Electrónicos, hecho en Nueva York y Madrid el 28 de febrero y 8 de julio de 2013».

para poder desarrollar y ejecutar un acuerdo previo<sup>120</sup>. Y por tanto, está regido por el Derecho Internacional.

Ahora que ha entrado en vigor esta Ley, para que este acuerdo pudiera ser calificado como tal, debe ser transmitido al MAEC para que la Asesoría Jurídica Internacional se pronuncie en un máximo de 10 días sobre la naturaleza del mismo y sea publicado en el BOE y en el Boletín Oficial de Defensa (BOD), que es al que corresponde por la materia que trata.

- Otro caso que puede ejemplificar este tipo de acuerdos podría ser, «el Convenio de cooperación transfronteriza<sup>121</sup> con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Trabajo ‘Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía’»<sup>122</sup>. Se trata de un acuerdo de voluntades entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, como órganos de gobierno local portugués. El acuerdo presenta el objetivo de desarrollar un aspecto concreto del «Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales»<sup>123</sup>, según el Derecho Internacional.

Al igual que en el anterior ejemplo, se requeriría que, para que fuere calificado como tal, debería ser informado por la Asesoría Jurídica Internacional y publicado en el BOE –y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)– por exigencia del propio convenio<sup>124</sup> y de la nueva Ley.

<sup>120</sup> El «Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Reino de España relativo al uso por las Naciones Unidas de locales en el Reino de España para la prestación de apoyo a operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas», hecho en Madrid el 28 de enero de 2009. Su aplicación provisional se publicó en BOE nº 306, de 21 de diciembre de 2009.

<sup>121</sup> Es el único acuerdo de estas características publicado en Andalucía de los 69 que el documento «La cooperación transfronteriza realizada por la entidades territoriales españolas» señala en su última actualización en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Véase en <[http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion/Coop\\_Transfronteriza.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/Coop_Transfronteriza.html)>.

<sup>122</sup> Publicado en BOE nº 166, de 9 de julio de 2010.

<sup>123</sup> Conocido como Tratado de Valencia. BOE nº 219, de 12 de septiembre de 2003.

<sup>124</sup> Artículo 23 del Convenio de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía».

• De la misma manera, el «Acuerdo administrativo entre el Programa Mundial de Alimentos y el Reino de España relativo al uso por el Programa Mundial de Alimentos de oficinas e instalaciones ubicadas en las Palmas de Gran Canaria»<sup>125</sup> en desarrollo del «Acuerdo entre el Reino de España y el Programa Mundial de Alimentos para el Establecimiento de Oficinas del Programa Mundial de Alimentos en España»<sup>126</sup> entre el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Organismo Público Puertos del Estado, en representación de España, y la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, organismo de Naciones Unidas.

En contraposición a los anteriores, a mi juicio, no podría ser considerado como Acuerdo Internacional Administrativo, a pesar de su denominación, el «Intercambio de Cartas constitutivo de Acuerdo Administrativo Internacional entre el Reino de España y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)»<sup>127</sup>. Y para explicar el porqué de este posicionamiento, procedo a analizar cada una de las cuatro características indicadas pero, en orden inverso.

Obviamente se trata de un acuerdo regido por el Derecho Internacional y, que por lo tanto, genera obligaciones internacionales, como así es expuesto en el texto del mismo.

En el propio intercambio de cartas se determina que el acuerdo que sirve de base al analizado (que es, en teoría, sobre el que se ejecuta parte del contenido) es el «Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica»<sup>128</sup>, el cual no lo podemos tratar como tal, porque sobre él no se desarrolla el Intercambio de Cartas sino que solo guarda relación con la materia de éste último y, por ello, es aplicado.

---

<sup>125</sup> BOE nº 186, de 1 de agosto de 2014. «Acuerdo administrativo entre el Programa Mundial de Alimentos y el Reino de España, representado por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Organismo Público Puertos del Estado, relativo al uso por el Programa Mundial de Alimentos de oficinas e instalaciones ubicadas en las Palmas de Gran Canaria, hecho en Madrid el 10 de abril de 2014».

<sup>126</sup> BOE nº 220, de 12 de septiembre de 2012.

<sup>127</sup> BOE nº 163, de 5 de julio de 2014. «Intercambio de Cartas constitutivo de Acuerdo Administrativo Internacional entre el Reino de España y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la celebración en Madrid de un Taller de capacitación sobre evaluación de los mecanismos de degradación de los componentes primarios de los reactores refrigerados por agua: cuestiones actuales y desafíos futuros, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2014, hecho en Viena el 4 de abril y el 10 de junio de 2014».

<sup>128</sup> BOE nº 162, de 7 de julio de 1984. «Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica», hecho el 1 de julio de 1959.

Por otro lado, los sujetos intervinientes como se determina en el enunciado del acuerdo son: el Reino de España y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Esto es, sujetos internacionales capacitados para la celebración de un tratado internacional de conformidad con la Convención de Viena de 1986. Ciertamente es que en el interior de las Cartas se habla de la participación directa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España en representación del Gobierno de España, pero aunque el Ministro de Asuntos Exteriores es un Órgano Superior, me decanto por no considerar a los sujetos participantes como los designados para configurar un Acuerdo Internacional Administrativo. Además para apoyar esta postura, se puede hacer alusión –a modo de comparación– al «Canje de Cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Organización de las Naciones Unidas»<sup>129</sup> que es considerado como tratado, a pesar de que, salvando las distancias, guarda gran parecido con el que ahora se comenta.

Por tanto, definiendo que este Intercambio de Cartas consiste en un tratado internacional de corte propio a los que se refiere la Convención de Viena, con sus elementos y sus obligaciones internacionales.

### 3. *Acuerdos Internacionales no Normativos*

El antepenúltimo título de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales –título IV<sup>130</sup>– está dedicado a contemplar la segunda figura calificada como otros acuerdos internacionales: el Acuerdo Internacional No Normativo que se despliegan a lo largo de seis preceptos. Éste consiste en:

«‘acuerdo internacional no normativo’: 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» (art. 2. c).

<sup>129</sup> Ya mencionado con anterioridad. Véase pie de página 119.

<sup>130</sup> Artículos 43 a 48 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, los cuales no han sufrido ningún cambio tras el paso por el Senado, aunque sí que se mejoró notablemente el texto original tras el oportuno trámite de enmiendas que finalizó en febrero del 2014.

Estamos ante un tipo de acuerdo o compromiso que ya existe en la práctica internacional<sup>131</sup> y que es denominado<sup>132</sup> como Memorandos de Entendimiento<sup>133</sup> –«Memoranda of Understanding»<sup>134</sup> o MOU–. La peculiaridad que presenta es que mediante dicho acuerdo o pacto se concretan declaraciones de intenciones o compromisos de naturaleza política, técnica o logística sin que se puedan considerar fuente de obligaciones internacionales<sup>135</sup>.

De manera que, los rasgos que extraigo para su identificación son que:

- Se tratan de acuerdos que cuentan con una dimensión internacional<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Práctica que, en cierto sentido, se desarrollaba de forma desordenada y que se intentaba ir delimitando por la Asesoría Jurídica Internacional. Para más información, véase: PÉREZ GIRALDA, A., *op. cit.*, pp. 80-83.

Y que «tienen, posiblemente, una doble razón de ser:

–Así, un texto político puede ser una perfecta «piedra de toque» para hacer frente a la regulación de temas respecto de los que quiere evitar el nacimiento de consecuencias jurídicas, en tanto en cuanto se calibra mejor su funcionamiento, sus dificultades, su efectividad; si el resultado es positivo, las Partes pueden considerar en regular «jurídicamente» lo que antes aprobaron «políticamente».

–La regulación de una materia mediante un texto político permitiría a Gobierno de un Estado eludir la preceptiva intervención del Poder Legislativo en la conclusión de los tratados que sobre la misma su Derecho interno contempla».

GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVEL HORTAL, M. J., *op. cit.*, p. 127.

<sup>132</sup> Díez de Velasco alude a esta figura y la denomina como «acuerdo no normativo o acuerdos políticos o parajurídico» DÍEZ VELASCO, M., *op. cit.*, p. 194. Mientras que Remiro Brotóns, además de como «acuerdos no normativos», se refiere a ellos como «extrajurídicos o políticos y como pactos entre caballeros (*gentlemen's agreements*)», REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 41.

<sup>133</sup> Así se especifica en el apartado II del Preámbulo de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Me hubiera decantado por continuar con la denominación que la práctica había otorgado a este tipo de acuerdos, no obstante coincido con el profesor FERNÁNDEZ TOMÁS cuando expone que, una vez adjudicada la misma, es irrelevante la discusión terminológica. En parecidos términos, FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «Parliamentary Control of «Other International Agreements» in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act (TOIAA)», *The Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18, 2013-2014, p.70.

<sup>134</sup> Consequently, International Law Commission's definition of *Memoranda of Understanding* as treaties «in simplified form that could not appropriately be called formal instruments, but they are undoubtedly international agreements subject to the law of treaties». *International Law Commission 1949-1998*: vol. two: *The Treaties*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

<sup>135</sup> «Pese a la relevancia política que pueden tener muchos MOUS, su celebración escapa de los trámites relativos a la celebración de tratados (...). Las formalidades son más sencillas y flexibles, lo que hace de estos acuerdos instrumentos más atractivos para los gobiernos que los tratados, porque además de eludir el control del poder legislativo permiten su inmediata aplicación. (...) estos instrumentos, a diferencia de los tratados, no se introducen en los Derechos internos y que se prestan especialmente para regular cuestiones de pura política exterior que no necesitan esa introducción». PASTOR RIDRUEJO, J.A., *op. cit.*, p.59.

<sup>136</sup> Es la única característica coincidente con los requisitos expuestos del Acuerdo Internacional Administrativo.

- No cumplen los requisitos para ser considerados Tratados Internacionales ni Acuerdos Internacionales Administrativos porque dicho compromiso no supone la asunción de obligaciones internacionales<sup>137</sup> sino meros compromisos<sup>138</sup> (art. 43 de la Ley). Se basan, por tanto, en la buena fe<sup>139</sup>. Esto es, no son jurídicamente obligatorios ni provocan responsabilidad internacional en caso de incumplimiento, sin perjuicio de la obligación moral o política que se desprende del mismo<sup>140</sup>.
- Los sujetos habilitados para el desarrollo de este tipo de compromisos como se determina en la propia definición y en el artículo 44<sup>141</sup> de la comentada Ley son: «el Gobierno, los Departamentos ministeriales, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas<sup>142</sup>, las Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello». Con lo que se confirma que la STC 137/1989<sup>143</sup>, que sugería la exclusividad del Gobierno Estatal incluso en la confección de acuerdos políticos, queda oficialmente superada, a pesar de que en la práctica tampoco era aplicada.

Por ejemplo, el Ministro de Defensa, el Director de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, el Rector de la Universidad de Huelva, el Alcalde de Sevilla, etc.

<sup>137</sup> El Prof. Pastor Ridruejo prefiere la expresión «obligaciones jurídicas exigibles». *Ibid.*

<sup>138</sup> Desde el punto de vista internacional, ello no implica que no pueda tener consecuencias su incumplimiento. Aunque este tipo de acuerdos no sean vinculantes jurídicamente pueden existir posibles consecuencias o responsabilidades morales o políticas si son infringidos. Por lo que bajo mi punto de vista el artículo 43 de esta Ley no es absolutamente correcto, porque aunque se sobreentiende que se refiere a que los acuerdos internacionales no normativos no serán fuentes de obligaciones «jurídicas», si pueden suponer la asunción de otro tipo de obligaciones según la naturaleza concreta del mismo, como exigencia política.

<sup>139</sup> «Los acuerdos políticos están desprovistos de su núcleo jurídico esencial, es decir, del principio de *pacta sunt servanda*». DÍEZ VELASCO, M., *op. cit.*, p. 195.

<sup>140</sup> En parecidos términos, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, pp. 46-49.

<sup>141</sup> Respecto a este artículo 46 se admitió la enmienda (nº 91) por parte del Grupo Parlamentario Vasco en el que se justificó la necesidad de eliminar dos palabras («naturaleza equivalente») que constaban en el proyecto publicado en noviembre de 2013, ya que podía impedir los acuerdos entre sujetos de distinta categoría. Y con lo que me encuentro plenamente de acuerdo.

<sup>142</sup> Como una forma de desplegar su propia acción exterior.

<sup>143</sup> STC 137/1989 de 20 de julio, BOE nº 190, de 10 de agosto de 1989.

- No se rigen por el Derecho Internacional<sup>144</sup>, sino por normas de derecho interno<sup>145</sup>, como así se determina en la propia definición del artículo 2. c, lo cual deberá expresarse en la propia formulación de este acuerdo por las partes<sup>146</sup>.

Una vez que han sido elaborados, sin que sea necesario que se apliquen las normas contenidas en el título II de la Ley –al igual que ocurría con el Acuerdo Internacional Administrativo–, el Servicio Jurídico del órgano u organismo público que lo confecciona, determinará si procede que sea calificado como tal. En este caso a diferencia del Acuerdo Internacional Administrativo, no será la Asesoría Jurídica Internacional el órgano encargado de analizar su naturaleza, además tampoco se concreta plazo máximo<sup>147</sup> para su pronunciamiento. Para aquellos acuerdos en los que el compromiso también conlleve obligaciones financieras, sí que deberá acreditarse la financiación necesaria y suficiente, a través de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (art. 45)<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Aunque no estén regulados por el Derecho Internacional posee una dimensión internacional que justifican su tratamiento en esta Ley. No consiste en incluir cualquier acuerdo diferente de los tratados internacionales, sino aquellos que adquieren una relevancia que superan el ámbito interno. En contraposición con la postura de FERNÁNDEZ TOMÁS, A., *op. cit.*, p.64.

<sup>145</sup> Considero que es el rasgo que permite la más rápida identificación de este tipo de Acuerdos.

<sup>146</sup> «Resulta capital que la formulación que se dé a este tipo de acuerdos deje meridianamente clara la voluntad de los firmantes de excluir la generación de obligaciones jurídicas internacionales y la intención expresa de no quedar regidos por el Derecho internacional», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 49.

<sup>147</sup> Aunque en el artículo 53 de esta Ley habla de que el informe de la Asesoría Jurídica Internacional (quien parece ser que estudiará las propuestas de acuerdos internacionales no normativos de las Comunidades o ciudades Autónomas o Entidades Locales) deberá emitirse en 10 días. En este caso sí que se especifica el plazo. Esto puede ser apreciado como falta de congruencia.

<sup>148</sup> Al igual que se propuso para los Acuerdos Internacionales Administrativos (y fue admitido), el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia realiza la propuesta de enmienda nº 72, con el siguiente texto: «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 veinte días. 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». Esto lo considero más coherente, pero por el alto número de este tipo de acuerdos en la práctica podría resultar difícil que se realizara.

Y de la misma manera, para aquellos casos en los que el Acuerdo Internacional No Normativo presente especial relevancia, el Consejo de Ministros, mediante propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, tomará conocimiento de que se está tramitando. Se podría imaginar, de la misma forma que se aludía en el anterior apartado, que a través de un futuro desarrollo reglamentario, se determinarán qué situaciones se considerarían como tales<sup>149</sup>.

En relación con el registro y la publicidad, sólo se prescribe el asiento en el «registro administrativo»<sup>150</sup> creado en exclusiva para estos Acuerdos Internacionales No Normativos (art. 48). Nada se especifica sobre su publicación en Boletín o Diario Oficial, por lo que la publicidad se produciría con dicha exclusiva inscripción<sup>151</sup>. Y como no constituyen fuente de obligaciones jurídicas internacionales, de acuerdo al artículo 43 de la Ley, tampoco parece que pretendan incorporarlo al ordenamiento jurídico (lo cual no resultaría viable debido al gran volumen de este tipo de acuerdos que se celebran diariamente). En cuanto a las recopilaciones periódicas y en contraposición con las disposiciones relativas al Acuerdo Internacional Administrativo, tampoco aquí se llevan a cabo.

De manera sucinta, tras la teoría expuesta se pueden afirmar distintas ideas. En primer lugar, los Acuerdos Internacionales No Normativos no se fundamentan en el artículo 97 de la CE, que deposita la obligación de dirigir la política exterior exclusivamente en el Gobierno, por lo que quedan liberados de esta condición los compromisos de naturaleza política. Éstos, como determina la Ley, pueden confeccionarse no sólo por el propio Gobierno sino por una multiplicidad de sujetos. Sin perjuicio de que algún acuerdo que, inicialmente, presente estas características, pueda derivar, *a posteriori*, en un tratado internacional tras la confirmación por ambas partes de que, de él, se derivarían obligaciones jurídicas.

En segundo lugar, la existencia de esta modalidad de acuerdos, ahora ya con regulación expresa, abre «una gatera» al alumbramiento de *acuerdos secre-*

<sup>149</sup> Véase artículo 46.2 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>150</sup> También enumerado en la Disposición final segunda, pero sin ofrecer más información.

<sup>151</sup> En concordancia con el artículo 105.b de la Constitución Española, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, recientemente, con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

tos<sup>152</sup> –siempre que no se califiquen como tratados–, dada la imposibilidad de que se concluyan tratados de esta naturaleza (por la prohibición internacional e imposibilidad nacional), pero que, sin embargo, puedan resultar necesarios e incluso convenientes por cuestiones de seguridad<sup>153</sup>.

Respecto a los ejemplos que se podrían considerar como Acuerdos Internacionales No Normativos cito varios de ellos:

- Convenio de intercambio académico, científico y cultural entre la Universidad de Sevilla (España) y Universidad de Passau (Alemania); o Convenio de Intercambio académico, científico y cultural entre la Universidad de Sevilla y el Shape Legal Office (NATO)<sup>154</sup>. Son unos compromisos no jurídicos que presentan un claro componente internacional al ser realizados, en este caso, entre dos universidades de distintos estados y entre una universidad y un órgano de una organización internacional. Estos acuerdos se registrarán por las normas de Derecho interno de las partes y no por el Derecho Internacional.
- El acuerdo de entendimiento y cooperación firmado por la ONU y la Universidad Nacional de Córdoba que permite a la Facultad de Lenguas formar traductores para puestos de idiomas en la ONU, de 10 de febrero de 2012<sup>155</sup>. Compromiso de cooperación internacional regido por el Derecho interno.
- Memorando de Entendimiento entre el Gobierno del Reino de España y la Comisión Europea sobre el despliegue de un Centro de Servicios GNSS (GSC)<sup>156</sup>. Éste consiste en un mero acuerdo de naturaleza técnica y logística, no regulado por el Derecho Internacional Público.

---

<sup>152</sup> Los acuerdos secretos o tratados ocultos pueden ser definidos como los pactos en los que participa el Estado «eludiendo las exigencias previstas en las disposiciones de nuestra Constitución, y en concreto, el necesario control parlamentario» establecido. Aun así, éste presentará rasgos de tratado internacional y son frecuentes en la práctica reciente. Como expone González Vega, los tratados ocultos se realizarán sobre cuestiones políticas, de arreglo pacífico de controversias, sobre relaciones diplomáticas, de carácter militar, etc. lo cual muestra que lejos de solo pretender preservar la seguridad muestran una naturaleza esencialmente contraria a la idea de transparencia. Véase, GONZÁLEZ VEGA, J.A., «¿Tratados ocultos? Sobre ciertas manifestaciones de la acción concertada «no convencional» en el marco de las competencias «reservadas» a los tratados internacionales», *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Iprolex, 2013, pp. 75-101.

<sup>153</sup> En parecidos términos se refiere a ello, REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 43.

<sup>154</sup> Ambos disponibles en <<http://www.internacional.us.es/convenios-int/europa>>.

<sup>155</sup> Disponible en <<http://www.lenguas.unc.edu.ar/onu/convenio.html>>.

<sup>156</sup> BOE nº 174, de 18 de julio de 2014. Acuerdo hecho en Madrid el 17 de marzo de 2011.

- Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España y el Ministerio de Agricultura y del Mar del Gobierno de la República Portuguesa sobre la promoción de ferias y eventos públicos en los sectores agrícola y agroalimentario<sup>157</sup>. Compromiso bilateral de contenido técnico que no constituye obligación internacional.

#### IV. RÉGIMEN ESTATUTARIO SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS

##### 1. *Los tratados y las comunidades autónomas en la Constitución*

El tratamiento de la actuación que pueden desempeñar las CCAA en la celebración de los tratados internacionales<sup>158</sup>, al menos en líneas generales, es un punto de paso obligado en el análisis las relaciones internacionales desde un enfoque constitucionalista.

Sobre la base de la atribución competencial que establece el artículo 149.1.3<sup>a</sup> de la Constitución, por el que se le atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, pudiera parecer que el asunto queda zanjado por la claridad y contundencia de la expresión. Lo señalado no obsta para que los sucesivos Estatutos de Autonomía no hayan ido aproximándose hacia ciertas actuaciones de la Comunidad Autónoma, que pudieran encuadrarse como de «acción exterior», pero sin que *a priori* vulneren aquella competencia estatal. Este planteamiento quedó avalado sólidamente a través de la conocida STC 31/2010, de 28 de junio<sup>159</sup> al expresar que:

«Sobre las relaciones exteriores, se recuerda que, conforme a la STC 125/1984, de 20 de diciembre, la referencia del art. 149.1.3 CE a las relaciones internacionales no se identifica con cualquier manifestación de la acción exterior, por lo que le correspondería al Estatuto regular los elementos fundamentales de esta acción exterior respetando el límite del citado precepto»<sup>160</sup>.

<sup>157</sup> Firmado en Madrid, el 22 de enero de 2014.

<sup>158</sup> «Los tratados son objeto de un régimen constitucional particular (arts. 93 a 96), que implica la participación jurídicamente relevante de las Cámaras legislativas en la conclusión de muchos de ellos y se extiende al mecanismo de su recepción interna mediante publicación oficial». REMIRO BROTONS, A., «De los Tratados a los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 25.

<sup>159</sup> BOE n° 172, de 16 de julio de 2010. Ésta resolvió la impugnación sobre determinados preceptos del Estatuto de Cataluña.

<sup>160</sup> En Antecedentes, Consideraciones generales n° 16 del fallo. BOE n° 172, de 16 de julio de 2010.

Y, posteriormente, a través de varios de sus fundamentos jurídicos añade que:

«la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3) y a circunscribir el título relaciones internacionales a relaciones entre sujetos internacionales que son regidas por el Derecho internacional (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5)»<sup>161</sup>.

Con todo ello podemos deducir que, aunque las CCAA no podrán elaborar tratados, incluso si estos se refieren a materias de su competencia, ni participar directamente en la concertación de los que parcialmente le afecten<sup>162</sup>; sí que podrían desempeñar determinadas actividades y relaciones en el exterior, siempre que no contravenga el precitado artículo 149.1.3<sup>163</sup>, por lo que surge la necesidad de deslindar el contenido de la expresión «relaciones internacionales»<sup>164</sup> o al menos conocer en qué se ve afectado este tema de estudio.

Para ello, la doctrina del Tribunal Constitucional al referirse al concepto de relaciones internacionales dice «lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.)»<sup>165</sup>. Posteriormente, tras afirmar que ahí se incluye también «la garantía de la ejecución de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de derecho internacional»<sup>166</sup>, reiteró que se incorporaban en dicho contenido materias «tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*jus contrahendi*) y a la representación ex-

<sup>161</sup> STC 31/2010 (FJ 66 °).

<sup>162</sup> En parecidos términos, GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVEL HORTAL, M. J., *op. cit.*, p. 132.

<sup>163</sup> «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 art. 149. 1.3 C.E., o perturben el ejercicio de las actividades que la integran», STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8. BOE n° 151, de 25 de junio de 1994.

<sup>164</sup> Como explica Pérez Giralda, «Si el Estado tiene exclusividad para las relaciones exteriores, es necesario definir éstas, viene a decir el TC, pues no toda acción exterior entra dentro del concepto de relaciones exteriores». PÉREZ GIRALDA, A., *op. cit.*, p. 79.

<sup>165</sup> STC 153/1989 (FJ 8°).

<sup>166</sup> STC 80/1993 (FJ 3°).

terior del Estado (*jus legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional»<sup>167</sup>.

Por consiguiente, el *ius contrabendi* y el valor normativo de los tratados, suponen un límite infranqueable para las Comunidades Autónomas en virtud del tantas veces citado artículo 149.1.3ª de la Constitución<sup>168</sup>. De manera que «lo más que el Derecho español les permite en esta «fase ascendente» de la celebración de los tratados, es la facultad, como en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía que fueron adoptándose se regulaba, de poder instar o solicitar del Gobierno que celebre determinados tratados con Estados extranjeros y/o el derecho a ser informadas de los tratados que afecten en materias de su competencia o de su específico interés»<sup>169</sup>.

En definitiva, como explica el profesor Del Valle Gálvez, el compromiso a través de los tratados es competencia del Estado, pertenece al Estado y sólo a él, siendo el único que asume obligaciones y responsabilidades internacionales<sup>170</sup>. Esto no implica que las Comunidades Autónomas no puedan, de alguna forma, intervenir en los procesos de negociación, celebración o ejecución de tratados o acuerdos en virtud del principio general de colaboración entre las distintas administraciones y, sobre todo, en virtud de lo que recojan los respectivos estatutos<sup>171</sup>.

## 2. *El Estatuto Andaluz como ejemplo de estudio de la acción exterior de una comunidad autónoma*

Esas actividades que las Comunidades Autónomas pueden desempeñar, dentro de la competencia exclusiva del Estado, presenta su eco y su desarrollo, para Andalucía, en el espíritu y la letra de los artículos 240 al 244 (a.i.)

<sup>167</sup> STC 165/1994 (FJ 5º).

<sup>168</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., en AA.VV., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. IV, Centro de Publicaciones no Oficiales del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 3259

<sup>169</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVEL HORTAL, M. J., *op. cit.*, p. 134.

<sup>170</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La acción exterior del Estatuto de Andalucía: aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis», *Revista Española de Estudios Constitucionales*, 2013, p. 12.

<sup>171</sup> «La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrabendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales», STC 165/1994 (FJ 6º).

del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>172</sup> (en adelante EA) que dedica un capítulo consagrado a regular la acción exterior dentro de las relaciones institucionales de Andalucía.

Con ello se garantiza, entre otras tantas cuestiones, la participación de esta Comunidad Autónoma en la celebración de tratados internacionales a través de las cláusulas de información y de instancia o solicitud. De manera que la Comunidad exhorta al Gobierno a instar el inicio de negociaciones y el Gobierno proporciona una suficiente y extensa información sobre el acuerdo que se desea concluir, para que la Comunidad pueda transmitir su posición u opinión<sup>173</sup>, lo cual se recoge expresamente en la Ley 15/2014 (art. 50). E incluso cuando la materia interese directamente a las CCAA, éstas podrán solicitar formar parte de la delegación española que negocie el tratado en sí (art. 51).

La primera de aquellas cláusulas (art. 240.1 EA) está referida a la obtención de información previa, procedente del Estado, sobre cualquier acto de celebración de un tratado que pueda afectar directa o de manera singular a materias propias de su competencia<sup>174</sup>.

La segunda se refiere a la posibilidad de que la Junta de Andalucía solicite del Estado, la participación en las delegaciones negociadoras de un tratado (art. 240.2) o de instar al Estado a celebrar un tratado sobre materias de su competencia (art. 240.3). Una facultad, la de instar la celebración de aquellos, que a juicio del profesor Fernández Sánchez aparece como indeterminada al no concretarse sus consecuencias ni delimitarse su significado de manera plena<sup>175</sup>.

En cuanto a la tipología, se nos presenta la distinción entre tratados y convenios en el propio enunciado del artículo 240, en el contenido del mismo y en el resto de los artículos de manera reiterada. Sólo cuando el Estatuto se refiere a la formalización de convenios para los acuerdos interregionales y transfronterizos (art. 246) o cuando el artículo 6.2 prevé la posibilidad de instar del Estado la suscripción de tratados internacionales, sobre materias rela-

---

<sup>172</sup> Capítulo IV del Título IX. Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE n° 68, de 20 de marzo de 2007.

<sup>173</sup> REMIRO BROTONS, A. y AA.VV., *Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 249.

<sup>174</sup> A juicio del profesor Fernández Sánchez, debe entenderse que se refiere a la competencia independientemente de que se ejerzan de manera exclusiva o compartida. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Acción Exterior», *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, 22, p. 57.

<sup>175</sup> *Ibid*, p. 58

cionadas con el fomento y el fortalecimiento de los vínculos con los andaluces y andaluzas, así como con las comunidades andaluzas en el exterior presenta ambas figuras (tratados y convenios) de manera distinta. Aunque desde el Derecho de los tratados, no era necesaria tal separación en opinión del profesor Fernández Sánchez, pues no se trata de categorías jurídicas diferentes, sino de acuerdos de voluntades sometidos al Derecho Internacional en ambos casos y, por tanto, unos y otros gozan de la cualidad de tratados internacionales en sentido genérico<sup>176</sup>.

Además se incorporó como novedad en el Estatuto, la posibilidad de «suscribir» acuerdos de colaboración para la promoción de intereses andaluces (art. 241), obligándose el Estado a prestar apoyo a iniciativa de sus órganos de representación exterior. Esta actividad autonómica nos conduce, en opinión del profesor Del Valle a un cierto *ius contrahendi autonómico*<sup>177</sup>.

Todo lo anteriormente expuesto, proporciona elementos constitutivos para situar, dentro del marco legislativo general, la intervención de las Comunidades Autónomas en general –y Andalucía en particular– en el tema de este estudio. Así podemos aproximarnos hacia el título V de la Ley que analizamos,<sup>178</sup> que se expresa como «De las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales».

### 3. *Las comunidades autónomas y los otros acuerdos internacionales*

La sectorialización de la Administración, la aprobación de los Estatutos de Autonomía, la proliferación de acuerdos (que no tratados internacionales) que conllevan, de algún modo, a alguna actuación en el exterior, etc.

<sup>176</sup> *Ibid*, p. 58

<sup>177</sup> A diferencia del artículo anterior, aquí ya nos encontramos con el reconocimiento de un cierto *ius contrahendi autonómico* propio (diferente del *ius ad tractatum* del Estado), del que existe ya una práctica relevante autonómica que coincide con una tendencia general europea. DEL VALLE GÁLVEZ, A., *op. cit.*, p. 12.

Con todo, hay que destacar que el concepto de *acuerdos de colaboración* puede presentar de por sí cierta confusión y problemas sobre su alcance jurídico, más complicados si se les conecta explícitamente con la noción de «acuerdos no normativos». *Ibid*, p. 13.

Por otra parte, merece una reflexión la utilización de la fórmula *suscribir acuerdos* que, en principio es llamativa por impropia o incorrecta para los acuerdos internacionales y además, en castellano esta voz no parece incluir necesariamente la previa negociación de estipulaciones. Pero la verdad es una fórmula que está muy extendida en los nuevos Estatutos. *Ibid*, p. 14.

<sup>178</sup> Artículos 49 al 53 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

han generado ciertas tensiones, relevantes política y jurídicamente, hasta el punto de que pueden llegar a perjudicar las relaciones internacionales del Estado<sup>179</sup>. Esto, junto a otros motivos, ha estimulado el interés estatal –como responsable de las relaciones exteriores– por regular los «otros tipos de acuerdos» que se recogen en la Ley comentada. La regulación de otros Acuerdos Internacionales es una forma de reconocer y registrar «el orden disperso»<sup>180</sup> de los distintos pactos y de sus posibles consecuencias jurídicas-internacionales. Aunque no solamente se debe hablar de estímulo o interés, sino, en cierto modo, es una responsabilidad del Estado establecer un sistema de calificación, para evitar confusiones, y con el que se especifique el tipo de instrumento que se configura, de manera que se compatibilice el Derecho internacional y el interno.

Esta nueva catalogación hace ya varias décadas que se considera pertinente, desde que la STC 165/94 (FJ 6) determinó que:

«Dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen 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, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales».

Por lo que esta nueva regulación de los Acuerdos Internacionales Administrativos y los No Normativos se corresponde a una solicitada forma de estructurar las prácticas ya desarrolladas, con el fin de prevenir posibles responsabilidades atribuibles al Estado, por compromisos cuya naturaleza no quede suficientemente manifestada.

Respecto a los dos nuevos tipos de otros Acuerdos Internacionales, considero que es el Acuerdo Internacional No Normativo el que presenta mayor complejidad y posibilidad de generar responsabilidad estatal. Mientras que el Acuerdo Internacional Administrativo<sup>181</sup> presenta una naturaleza de desarrollo y concreción suficientemente clara, a mi juicio.

<sup>179</sup> En parecidos términos, PÉREZ GIRALDA, A., *op. cit.*, p. 78.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>181</sup> La Ley menciona de forma específica la capacidad de las CCAA de celebrar Acuerdos Internacionales Administrativos cuando se correspondan con materias de su propia competencia (art. 52).

Respecto del No Normativo<sup>182</sup> sería digno de mencionar, como ejemplo y apoyando la tesis de Pérez Giralda, la importancia de dilucidar la voluntad, entre las partes, cuando se configure un Acuerdo Internacional No Normativo, hasta el punto de resultar conveniente que se especifique en el propio texto. Porque, aunque el artículo 45 de la Ley concreta que este tipo de acuerdos «no constituyen fuente de obligaciones internacionales», puede no considerarse suficiente y que se generen controversias internacionales tras entenderse, incluso de buena fe, que existía intención de adquirir una obligación jurídica<sup>183</sup>.

## V. CONCLUSIONES

- Las similitudes, entre la Ley 25/2014 y la Convención de Viena de 1969, son realmente importantes. Se asemejan, no sólo en los conceptos generales de Derecho de los Tratados sino que, en muchas ocasiones, asistimos a copias de estructura, de denominaciones en los títulos del articulado, reproducciones de contenidos, además de numerosas remisiones que realiza la Ley a la norma internacional convencional.

Es por ello que el fin primordial de esta Ley es –con especial énfasis– desarrollar, clarificar y coordinar la regulación interna en relación con los tratados. Igualmente esclarece cuestiones sobre el Derecho de los Tratados (pero si pretender nunca ampliar lo ya concretado por el Derecho Internacional). En este sentido, considero que esto es necesario para que una norma de estas expectativas, pueda existir con vocación de continuidad y aplicabilidad práctica.

De esta forma el balance general que realizo del texto –en relación a la parte dedicada a los tratados– es positivo, ya que no se aprecian incongruencias, su articulado presenta un hilo conductor de la materia a regular y un buen Preámbulo –que haciendo honor a su nombre– plantea las cuestiones que han regido para la elaboración del mismo. Ciertamente es que no aporta trascendentales e innovadoras ideas, pero actualiza el anterior texto preconstitucional.

- En cuanto a la estrenada figura de los Acuerdos Internacionales Administrativos, no comparto la denominación que se le otorga. Considero que

---

<sup>182</sup> La Ley menciona de forma específica la capacidad de las CCAA de celebrar Acuerdos Internacionales No Normativos cuando se correspondan con materias de su propia competencia (art. 53) de conformidad con la jurisprudencia del TC (STC 165/1994 o STC 31/2010).

<sup>183</sup> PÉREZ GIRALDA, A., *op. cit.*, pp.86-88.

podría ser más adecuado que éste hubiese adquirido el segundo calificativo tendiendo al objeto que persigue el mismo. Por ejemplo podría haber sido denominado como «Acuerdo Internacional de Ejecución» o incluso, «Acuerdo Internacional de Concreción», y no «Administrativo».

Por otro lado, en muchas ocasiones pudiera resultar compleja la identificación de estos tipos de acuerdos en la práctica. Y no solo por posibles déficits en su regulación, pues, no puede descartarse la caótica situación que pudiera generarse en la aplicación de la Ley y en la identificación de este tipo de acuerdos, si partimos de la base de que al Derecho Internacional le resulta indiferente la denominación final que se le otorgue a los distintos acuerdos.

En definitiva, consisten en acuerdos de naturaleza jurídica internacional y que, por tanto, generan obligaciones jurídicas internacionales.

- Respecto del Acuerdo Internacional No Normativo, sin entrar en la oportunidad o no de la denominación en sí, considero que la calificación, existiendo ya en la práctica internacional los conocidos Memorandos de Entendimiento, puede provocar confusión.

Por otro lado, a pesar de que el desarrollo de esta segunda figura tiene una estructura similar al Acuerdo Internacional Administrativo, en ocasiones no se concreta ni se especifica en la misma medida. Por ejemplo, no se determinan plazos en su tramitación. Véase que en el artículo 45 no se establece un número de días para que el Servicio Jurídico se pronuncie sobre la naturaleza del mismo. No obstante el artículo 53 (referido, en exclusiva, para Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales) alude a que la Asesoría Jurídica Internacional emitirá el correspondiente informe en el plazo de diez días sobre los Acuerdos Internacionales No Normativos. ¿Esto puede considerarse una excepción o se trata de una falta de coherencia? La Ley no sugiere ninguna aclaración.

Es por ello que la impresión que obtengo, tras el estudio del articulado de este segundo tipo de acuerdo, es que presenta un menor desarrollo y está mucho menos fundamentado. Deduzco que el legislador no ha reparado que se trata de una figura de especial relevancia en el ámbito interno e internacional por el elevado volumen diario de compromisos que se producen, motivo por el que, ahí, sí de forma acertada, su única forma de publicidad y control viable es a través de un registro administrativo.

- Entiendo, por tanto, que el mayor y más importante propósito de esta triple clasificación de acuerdos internacionales es, a efectos internos, el de

control, registro, delimitación de actuación o la publicidad, pero utilizando como referencia el Derecho Internacional.

A pesar de la categorización que se elabora en esta nueva Ley para el Derecho Internacional, los distintos acuerdos aunque con peculiaridades, siguen siendo compromisos o pactos internacionales, con la única distinción de que no a todos se le aplicará las Convenciones de Viena. Bajo la perspectiva internacionalista resultan indiferentes las denominaciones o la clasificación que se realicen de los distintos acuerdos, basta resaltar las obligaciones que conlleven y los efectos que provoquen. En otras palabras, no es imprescindible la calificación para determinar el régimen del pacto o de la alianza, sino que para el Derecho internacional todos tendrán la consideración de tratados si poseen suficientes elementos o características jurídicas-internacionales.

- Pese a las numerosas críticas, que tanto el proyecto como la Ley han recibido en su corta vida, no dudo de la mejora que esta Norma puede reportar, sistematizando la práctica y aportando mayor seguridad jurídica sobre la acción convencional a nivel interno, siempre que se haya pasado la primera etapa de «aclimatación».

Cierto es que se podría haber propuesto una norma más completa e incluso de alcance utópico, pero su objetivo, como claramente se expresa en su preámbulo, era actualizar el Decreto y regular esos dos tipos de prácticas convencionales, desde la realidad cotidiana, lo cual ha sido cumplido.

Frente a quienes defienden que era innecesaria la sustitución del Decreto, considero que lo más útil es aprovechar este nuevo instrumento para alcanzar mejores resultados desde la buena práctica.

ANEXO I  
Cuadro comparativo  
**El título I y II de la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales  
vs Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969**

Materia	Convención de Viena	Ley 25/2014
Objeto del texto	Art. 1	Art. 1
Definiciones	Art. 2	Art. 2
Plenos poderes	Art. 7	Art. 10
Celebración de tratados	Parte II, sección 1º	Capítulo II, título II
Adopción	Art. 9	Art. 12
Autenticación	Art. 10	Art. 13
Autorización por firma	Arts. 11 y 12	Art. 14
Aplicación provisional	Art. 25	Art. 15
Manifestación del consentimiento	Arts. 11-17	Art. 16
Reservas y declaraciones	Sección 2º, parte II (arts. 19-23)	Art. 21
Publicación y registro	--(*)	Capítulo III, título II (arts. 23-27)
Vigencia	Art. 24	Art. 23
Registro	Art. 80	Art. 25
Observación, aplicación e interpretación.	Parte III	Capítulo IV, título II
Observancia	Art. 26	Art. 29
Ejecución	Art. 29	Art. 30
Prevalencia de los tratados	Art. 27	Art. 31
Interpretación	Arts. 31-33	Art. 35
Enmienda	Arts. 39 y 40	Art. 36
Modificación	Art. 41	--
Nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de tratados.	Parte V	--(**)
Denuncia	Art. 56	Art. 37
Suspensión	Arts. 57-60	Art. 37

(\*) Contempla la vigencia y el registro en preceptos separados como se explica en las siguientes filas.

(\*\*) Contempla sólo la denuncia y la suspensión en el artículo 29 del proyecto como se explica en las siguientes filas.