



Trabajo Fin de Grado

Ley de tratados y CCAA: el caso de la Comunidad Valenciana.

Presentado por:

Salvador Hugo López Bernadó

Tutor/a:

Mariano Javier Aznar Gómez

Grado en Derecho

Curso académico 2015/16

Sumario

LISTA DE ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	6
HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.....	6
<i>La vertebración autonómica de España.....</i>	8
<i>La adhesión de España las Comunidades Europeas.....</i>	8
<i>La internalización de los intereses españoles.....</i>	9
DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL: PRÁCTICA Y NUEVA LEGISLACIÓN.....	9
LEY 2/2014, DE 25 DE MARZO, DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO.....	10
LEY 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES.....	10
TIPOS DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES.....	12
LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	12
<i>Representación internacional de España.....</i>	12
<i>Celebración de los Tratados Internacionales.....</i>	14
<i>Publicación y registro de los Tratados Internacionales.....</i>	18
<i>Aplicación e interpretación de los Tratados Internacionales.....</i>	19
LOS ACUERDOS INTERNACIONALES ADMINISTRATIVOS.....	23
ACUERDOS INTERNACIONALES NO NORMATIVOS.....	25
EL CASO PARTICULAR DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	27
LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES.....	27
<i>Propuesta de apertura de negociaciones.....</i>	27
<i>Deber de información.....</i>	28
<i>Participación en la delegación española.....</i>	30
LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES ADMINISTRATIVOS.....	32
LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES NO NORMATIVOS.....	34
CONCLUSIONES.....	37
BIBLIOGRAFÍA.....	39
RESUMEN.....	40

Lista de abreviaturas.

AJI	Asesoría Jurídica Internacional
AIA	Acuerdos Internacionales Administrativos
AINN	Acuerdos Internacionales No Normativos
CCAA	Comunidades Autónomas
CVDT	Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados
EACV	<i>Estatut Autonomia Comunitat Valenciana</i>
LTOAI	Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales
MOU	Memorandum of Understanding
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TSJCV	<i>Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana</i>

Introducción.

En España la tardía llegada del periodo democrático supuso que durante los siglos XIX y XX las diferentes Constituciones elaboradas atribuyeran al Rey la facultad de dirigir las Relaciones Internacionales hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1931. Este texto constitucional introdujo importantes cambios en el marco regulador de las Relaciones Internacionales cuyos efectos redujeron los poderes absolutos del monarca. Los Estatutos de Autonomía elaborados durante la Segunda República Española por ejemplo, reconocieron en favor de los gobiernos autonómicos Catalán y Vasco la ejecución de Convenios y Tratados Internacionales.

En el reciente periodo democrático iniciado a finales de los años setenta, la Constitución de 1978 inicialmente prohibió toda posibilidad de proyección internacional de las CCAA pero con el paso de los años esta situación ha sido absolutamente contraria a la inicial. Actualmente las CCAA pueden desarrollar actividades propias en el exterior como son los tratados internacionales administrativos para ejecutar un tratado y los acuerdos internacionales no normativos sobre materias que sean de su competencia. En el ámbito de los tratados internacionales también disponen las CCAA de oportunidades para poder influir en la acción exterior del Estado a pesar de que se trata de una competencia exclusiva del Estado recogida en los artículos 97 y 149.1.3ª CE por ejemplo, del derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a competencias de las CCAA.

En España, hasta la redacción de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales (LTOAI) se han venido regulando todos los aspectos relativos a la celebración de tratados y acuerdos internacionales a través de lo dispuesto en el Real Decreto 801/1972, de 24 de marzo. Desde la elaboración de este Decreto hasta la redacción de la LTOAI surgieron algunas propuestas y borradores para legislar este asunto pero por diferentes causas nunca llegaron a materializarse.

Fue a partir de la celebración de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, cuando se normativizaron los aspectos esenciales referentes al procedimiento que debían seguir los Estados en la celebración y entrada

en vigor de los tratados internacionales y también su observancia, aplicación e interpretación. Las lagunas jurídicas detectadas tras la celebración de esta convención fueron corregidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y las Organizaciones Internacionales, así como el marco jurídico de la celebración de tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre estas últimas.

Los numerosos cambios generados en el ámbito del Derecho Internacional han derivado en una multiplicación de las Organizaciones Internacionales que disponen de capacidad jurídica para celebrar tratados y acuerdos internacionales o en la creación de la Unión Europea como ente supranacional con competencias en materia exterior

La práctica internacional muestra la variedad de métodos surgidos para entablar acuerdos pero también nuevos problemas que se debían abordar. En este sentido, nuestro derecho interno en la LTOAI ha diferenciado tres tipos de acuerdos como son: los tratados internacionales; acuerdos internacionales administrativos que son acuerdos de ejecución de tratados internacionales y; los acuerdos internacionales no normativos denominados Memorandos de Entendimiento o identificados mediante las siglas MOU derivadas de la denominación inglesa *Memoranda of Understanding* que instrumentan la asunción de compromisos políticos, produciendo los dos primeros para el Estado Español responsabilidad jurídica. Esta posibilidad se contempla expresamente en las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 en sus respectivos artículos 2.2.

Con la elaboración de este trabajo académico trataremos de analizar cuál va a ser el alcance de la nueva LTOAI en relación con lo que establece el *Estatut d'Autonomia Valencià* en su título VII cuyo contenido hace referencia expresa al ámbito de competencias de la *Generalitat* en la acción exterior del Estado. En el apartado primero para hablar de la acción exterior de las Comunidades Autónomas repasaremos la historia del constitucionalismo español, aquello que establece el TFUE sobre el tema y el contenido de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado; en segundo lugar expondremos y analizaremos con detalle el contenido en la LTOAI respecto a la representación, celebración, publicación, registro aplicación e interpretación de los tratados internacional así como de los acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos; y en tercer lugar determinaremos en qué se ve afectada la *Comunitat Valenciana* por lo dispuesto en la LTOIA y cuál será su papel a partir de la entrada en vigor de ésta.

Acción exterior de las Comunidades Autónomas.

Historia del Constitucionalismo Español.

Echando la vista atrás a los dos últimos siglos de la historia de España se puede observar como la totalidad de los textos constitucionales elaborados en la época del S.XIX son unánimes en la atribución de las Relaciones Internacionales en beneficio del Rey, en la Constitución de Cádiz de 1812 entre las facultades reservadas exclusivamente al Rey se encontraban tales como dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules¹ si bien, en los sucesivos textos constitucionales de 1837², 1845³, 1869⁴ la formulación es idéntica salvo en el caso de la Constitución de 1876 ya que en este caso no se atribuía al monarca la facultad del nombramiento de la representación consular y diplomática. Todo esto puede encontrar su justificación en el hecho de que la llegada de la democracia a España fue más tardía respecto a la de otros países de su entorno por lo que hubo que esperar a las sucesivas modificaciones constitucionales para ver modificada la proyección internacional de nuestro Estado. Ya enmarcados en el S.XX la Constitución Republicana de 1931 ofrece cambios sustanciales respecto a las anteriores como; diferencia la representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; la declaración de guerra; los tratados de paz; los regímenes de colonias y protectorados, y toda clase de Relaciones internacionales de las actividades económicas llevadas a cabo en el exterior como: son el régimen arancelario; los Tratados de comercio; aduana y libre circulación de las mercancías⁵. También durante estos años y como consecuencia de la creación constitucional de Órdenes regionales, que implicaba la cesión de algunas competencias a los diferentes territorios, la carta Constitucional otorgaba en exclusiva al Estado la competencia normativa y de ejecución en la acción exterior del Estado.

Los Estatutos Catalán y Vasco de 1932⁶ y 1936⁷ respectivamente reconocen a estas dos regiones la ejecución de los Tratados y Convenios que versan sobre materias

¹ Alberto D. Arrufat Cardava,. La proyección internacional de las Comunidades Autónomas, Tirant lo Blanch, 2014, p.61.

² Art.47 CE 1837

³ Art.45.6 CE 1845

⁴ Art.73.4 CE 1869

⁵ Arrufat Cardava, Ibid., p. 62

⁶ Art.13 *Estatut Autonomia Catalunya*

⁷ Art.9 Estatuto Autonomía País Vasco

atribuidas total o parcialmente a su competencia regional y si no lo hicieran en el tiempo oportuno corresponderá adoptar dichas medidas al Gobierno de la República ya que corresponde al Presidente vigilar el cumplimiento de los referidos Tratados y Convenios en todo el territorio nacional. De este modo la idea general de las relaciones internacionales derivada de los Estatutos era que no importaba a quien correspondía internamente el ejercicio de la competencia de los asuntos acometidos en el exterior tales como la participación oficial en exposiciones, congresos internacionales, las relaciones con los españoles residentes en el extranjero u otras análogas, eran de exclusiva competencia del estado ni tampoco hablaba del papel de las regiones en la formación de la voluntad exterior del Estado ni en las actividades que éste desarrollaba⁸.

Como refleja Arrufat Cardava en su libro "La proyección internacional de las Comunidades Autónomas" los modelos de Estado mayoritariamente unitarios, un centralismo político predominante en la mayor parte de los sistemas, un considerable retraso en el acceso a la democracia y cierto desinterés social por cuanto acontecía fuera de nuestras fronteras, explican la ausencia de un reconocimiento de la proyección internacional de las entidades territoriales en la historia constitucional española⁹.

La Constitución actual de 1978 inicialmente impedía posibilidad alguna de proyección exterior de las Comunidades Autónomas lo cual contrasta con el amplio abanico competencial del que disfrutaban en la actualidad. Esto se debe, por un lado, a una serie de factores de orden jurídico, político y social y a los grandes cambios producidos en la jurisprudencia constitucional. Las autonomías finalmente se han convertido en actores exteriores y eso que actualmente la proyección internacional de éstas es muy limitada teniendo en cuenta sus grandes posibilidades de acción equiparables al de las entidades subestatales con más presencia internacional del mundo. Principalmente cabe destacar: el gran desarrollo llevado a cabo del Estado de las Autonomías, también la anexión de España al proceso de unificación europeo, y por último el crecimiento foráneo de los intereses nacionales¹⁰.

⁸ Arrufat Cardava, *Ibid.*, p. 64

⁹ Arrufat Cardava, *Ibid.*, p. 65

¹⁰ Arrufat Cardava, *Ibid.*, p. 66

La vertebración autonómica de España.

Los principios de autonomía y el reparto competencial contenido en los diferentes estatutos regionales ha propiciado la presencia de las Comunidades Autónomas como sujetos dotados de capacidad para emprender sus propias decisiones, es decir, con la suficiencia necesaria para elaborar políticas sustancialmente diferentes a las tomadas por el gobierno central gracias a las facultades legislativas, ejecutivas y su poder reglamentario para ejercerlas. A su vez, el proceso descentralizador se ha visto beneficiado por la idiosincrasia política del Estado Español caracterizada por el gran número de partidos nacionalistas que integran sensibilidades regionales y que en ningún caso renuncian en el ámbito regional a la pretensión identitaria frente al Estado por lo que tienen una influencia palmaria e incuestionable en la gobernabilidad del Estado. La existencia en sí misma del Estado se formula sobre la exigencia de conjugar el principio de unidad territorial y de acción exterior con la defensa de la personalidad política de las Comunidades Autónomas¹¹. Desde la elaboración de la Constitución de 1978 las entidades subestatales han conseguido ir aumentando su ámbito de influencia y capacidad de decisión dentro del Estado por lo que se puede afirmar que en la actualidad prácticamente ninguna decisión queda al margen de ellas, ya sea porque tiene competencia exclusiva sobre la materia en cuestión o porque la cuestión afecta al interés autonómico. En cuanto a las circunstancias políticas, económicas y culturales de los Estados resulta cada vez más complicado de diferenciar si su ámbito es nacional o internacional, lo interno y lo externo se encuentra tan unido, hasta el punto, que las decisiones en uno u otro ámbito se influyen recíprocamente¹². Por ello las entidades subestatales siempre tienen "algo que decir" y casi todo tiene una "implicación autonómica".

La adhesión de España las Comunidades Europeas.

Tras la adhesión de España se produjo un "vaciamiento" competencial de lo establecido en el texto Constitucional de la transición en detrimento de las Autonomías lo cual alteró la proyección internacional de las entidades subestatales y ampliando el marco competencial de la estructura del Estado. Esta alteración fue parcial ya que la modificación no evitaba que continuaran siendo idóneas en el desarrollo y aplicación de las reglas y políticas comunitarias. Por tanto, tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas la tarea de las regiones subestatales eran las mismas que ya

¹¹ Arrufat Cardava, *Ibid.*, pp. 66-67

¹² Pere Tremps., *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, 1998, p.180

tenían asignadas con anterioridad, es decir, desarrollar y ejecutar las competencias que se les había atribuido pero ahora adoptadas fuera de las fronteras del Estado.

La internalización de los intereses españoles.

Tras la dictadura, España se expuso al exterior de manera sin precedentes aumentando su participación en numerosas Organizaciones Internacionales. A día de hoy se mantienen relaciones diplomáticas con la mayoría de los Estados de la Comunidad internacional. Aparte de los factores jurídicos también surgieron intereses económicos ya que los turistas empezaban a asentarse en el territorio español para desarrollar su proyecto de vida, las universidades comenzaban a tener estudiantes extranjeros y muchos inversionistas extranjeros fijaban sus intereses en España. Sin duda las CCAA se sumaron al proceso internacionalizador que vivió el país durante aquellos años.

Distribución competencial: práctica y nueva legislación.

La distribución de competencias entre las administraciones regionales en España se hallan en la Constitución en sus artículos 148 y 149. Por una parte, la lista del artículo 148 hace referencia a las competencias que pueden asumir las CCAA en sus estatutos de autonomía, y por otra la del 149 que enumera las competencias que en todo caso pertenecen al Estado. En cambio, en el mismo artículo 149 en su tercer párrafo y en el 150 CE se recogen ciertas matizaciones a la lista de competencias exclusivas del Estado como es el carácter supletorio y prevalente de la normativa estatal; la cláusula residual que favorece a las CCAA; o leyes marco, de transferencia y de armonización por lo que para saber el nivel competencial de las diferentes CCAA tenemos que conocer su estatuto de autonomía y las leyes emanadas respecto del artículo 150 CE. Todo ello ha servido a las CCAA para, a lo largo de los años, ir ganando terreno competencial y para que España se haya convertido en uno de los Estados más descentralizados de Europa. Uno de los casos más sonados de la reciente etapa democrática fue sin duda el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Estatuto de Autonomía Catalán aprobado en referéndum en 2006.116 de sus artículos fueron denunciados ante el Tribunal Constitucional llegando a ser declarados contrarios a la CE 41 de ellos. Entre otros, fueron declarados ilegales los artículos

206.3 y 218.2 por atribuir a la *Generalitat de Catalunya* un exceso de competencias en materia de tributos y fiscalidad que son exclusivas del Estado¹³

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

La extensión internacional de la intervención del Estado ha obtenido una repercusión sin precedentes, motivada por la globalización mundial y la dependencia entre los Estados, los ciudadanos ven afectada su vida y sus intereses por todas las decisiones y acciones emprendidas por el Estado en relación con la política exterior que adopten.¹⁴ En este contexto, se entiende como Acción Exterior del Estado "el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior".¹⁵ La acción exterior del Estado realizada por los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los demás organismos, entidades e instituciones que de ellas dependen¹⁶ se rigen por los principios de unidad de acción en el exterior; lealtad institucional, coordinación y cooperación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia; y por último servicio al interés general¹⁷ todo ello supone un refuerzo de la competencia del Gobierno¹⁸ central en su labor de dirección y coordinación de la Acción exterior.

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Los importantes cambios políticos y económicos ocurridos en España tras la aprobación de la CE como: la vertebración autonómica de España; la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la internalización de los intereses Españoles hicieron que el Real Decreto 801/1972 fuera insuficiente para regular el Derecho de los

¹³ Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010)

¹⁴ Preámbulo I Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁵ Artículo 1.2 b) Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁶ Artículo 5.1 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁷ Preámbulo II Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

¹⁸ Artículo 3 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

tratados y se evidenciara la necesidad de establecer una nueva regulación de la acción exterior del Estado. Para regular el marco jurídico sobre el derecho de los tratados y los otros acuerdos internacionales se procedió a elaborar la ley 25/2014, de 27 de noviembre de 2014 que legisla todo lo relativo a celebración de los tratados internacionales pero sin olvidar que a lo largo de estos años han ido surgiendo otras modalidades de acuerdos internacionales como son los acuerdos internacionales administrativos, posibilidad que contemplan expresamente las Convenciones de Viena de 1969 y 1986. Estos acuerdos son utilizados en la práctica internacional para ejecutar el contenido de los tratados internacionales cuando así estuviera previsto en aquellos. También durante estos años han surgido los acuerdos internacionales no normativos o MOU que generan compromisos políticos para los órganos, organismos y entes de los sujetos de derecho internacional que los celebren, en cambio no producen obligaciones jurídicas para los Estados. Para comprender nueva regulación introducida en nuestro derecho interno a continuación desglosaremos el contenido y efectos de esta ley.

Tipos de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Los Tratados Internacionales.

El legislador emplea para describir el concepto de Tratado internacional lo ya formulado por los Convenios de Viena de 1969 y 1986 identificando especialmente a quienes deben ser los sujetos de Derecho internacional que participen en él¹⁹. Por ello, la disposición 2 a) del capítulo primero comprendida en el Título I de la presente Ley define un tratado internacional como el "acuerdo celebrado por escrito entre España y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, 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"²⁰.

Representación internacional de España.

El legislador ha encargado a quienes ostentan la representación del Estado Español en la celebración de Tratados internacionales que, siempre que fuere posible, reconozcan y nombren al Estado como Reino de España²¹, cuyo momento ideal para realizar esta solicitud es durante el periodo de negociación de los Tratados aunque tal denominación no es en todos los casos posible ya que en el momento de la firma y consentimiento por parte de los representantes del Estado Español en los Tratados internacionales acordados en el interior de una Organización Internacional o de una Conferencia Internacional no pueden incluir tal mención²². Es común en la celebración de los Tratados Internacionales el uso de denominaciones distintas a la de Reino de España como pueden ser: "España"; "El Gobierno del Reino de España" y "el gobierno de España" lo cual no tendría efectos invalidantes del Tratado siempre que fuera publicado en el BOE²³.

¹⁹ Paz Andrés Saenz-Santamaría, Javier Díez-Hochleitner, José Martín y Pérez de Nanclares., Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Civitas, 2015, p.102

²⁰ Artículo 2 a) de la Ley 25/2014, de 27 de Noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTOAI).

²¹ Art.8 LTOAI.

²² Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.8, comentario LTOAI", pp.186-187

²³ Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.8, comentario LTOAI", p.187, "el incumplimiento de lo previsto en el artículo 8 de la Ley no es un trámite de relevancia Constitucional y, así, este trámite podría quedar convalidado por la (...) publicación en el BOE".

En el Derecho Español es el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación a quien le compete el nombramiento de las personas que representarán a España durante la ejecución de cualquier acto internacional relativo a los Tratados Internacionales, en ocasiones también estos sujetos pueden ser propuestos por otros ministerios que por razón de la materia se vieran afectados²⁴. Esto supone que en determinados asuntos de relevancia internacional los diferentes ministerios lleven a cabo una actividad conjunta en este sentido pero nada se refiere en el artículo noveno de la Ley en cuestión sobre una posible cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y las diferentes Comunidades Autónomas²⁵ que pudieran mostrar intereses en participar en la celebración de los Tratados internacionales cuando se tratase de materias de su competencia exclusiva o que les pudieran afectar.

Aquellos quienes van a actuar en nombre del Reino de España en la celebración de un Tratado Internacional deben estar dotados de una plenipotencia rubricada por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en nombre del Rey aunque hay excepciones en las que no es necesario tal documento acreditativo como es el caso del Rey, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y tampoco se les requerirá a los Jefes de Misión Diplomática y de Representación Permanente, a los representantes acreditados ante una Organización Internacional o una Conferencia Internacional ante los que se encuentren acreditados ni a los Jefes de Representación Especial²⁶. Este sistema para la participación en la celebración de los Tratados y de representación del Jefe del Estado²⁷ que actúa en nombre del Reino de España ha sido consecuencia directa del gran número de Tratados que se celebran y las peculiaridades de cada uno de ellos que requieren un largo periodo de tiempo. Por tanto, todos los actos efectuados en el ámbito de la celebración de un Tratado por una o varias personas que no tuvieran posesión de una plenipotencia para ello no tendrían ningún efecto jurídico para el Reino de España tal y como recoge también en su disposición séptima de los Convenios de Viena salvo que se produjera una confirmación posterior del texto del Tratado por parte de los legítimos representantes de España para la celebración de Tratados Internacionales.

²⁴ Art.9 LTOAI.

²⁵ Esperanza Orihuela Calatayud., "comentario al Art.9, comentario LTOAI", pp.196-197

²⁶ Art.10 LTOAI.

²⁷ Esperanza Orihuela Calatayud., "comentario al Art.10, comentario LTOAI", p.202

Celebración de los Tratados Internacionales.

En la negociación de los Tratados el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con esta nueva legislación ha optado por una doble delegación en su principio de unidad de acción en el exterior: en primer lugar, cede a los diferentes departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias la oportunidad de llevar a cabo la negociación de los Tratados; y, en segundo lugar, abre la posibilidad de intervenir a los Entes regionales, locales y de otro tipo cuando por la razón de la materia a tratar en dicho Tratado Internacional puedan verse afectadas²⁸. Esta descentralización de la acción exterior aunque efectivamente sea razonable que cada uno de los distintos Ministerios y entes se ocupe de llevar a cabo las negociaciones que le afecten por razón de la materia también pueden suponer a largo plazo complicaciones a la hora de planificar estrategias entre los distintos órganos del Estado que pudieran formar parte en los procesos negociadores²⁹.

Por adopción de un tratado entendemos que es el acto por el que España expresa su acuerdo sobre el texto de un Tratado Internacional³⁰. Es necesario diferenciar entre los Tratados bilaterales y multilaterales, en los que la adopción se efectuará al final de la negociación y corresponderá a aquel o aquellos que han sido los representantes del Estado Español durante las negociaciones. En cuanto a la forma en la que se procede a realizar la adopción no hay mención alguna por lo que se entiende que será por unanimidad de todos los Estados participantes³¹. Por otra parte, en el seno de una Organización Internacional o una Conferencia Internacional la adopción del texto por parte de los Estados firmantes se realizará de acuerdo a las normas de dicha Organización o Conferencia y de forma subsidiaria de acuerdo a las reglas del Derecho Internacional Público³².

La autenticación del texto de un Tratado Internacional es aquel acto por el que España establece como correcto, auténtico y definitivo el texto de un Tratado Internacional³³, en cuanto a la forma en que se tiene que efectuar este acto en primer lugar la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales determina que se realizará tal y como acuerden quienes han participado en la negociación del Tratado y en su defecto con la

²⁸ Art.11 LTOAI.

²⁹ Antonio F. Fernández Tomás., "comentario al Art.11, comentario LTOAI", p.244

³⁰ Art.2 h) LTOAI.

³¹ Antonio F. Fernández Tomás., "comentario al Art.12, comentario LTOAI", p.257

³² Art.12 LTOAI.

³³ Art.2 i) LTOAI y Art.10 CVDT

firma, firma *ad referendum* o la rúbrica del representante de cada Estado³⁴. Por un lado el encargado de realizar la firma, rúbrica o firma *ad referendum* en nombre del Estado Español deberá ser autorizado para ello por el Consejo de Ministros previa propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación salvo en el caso de que el encargado fuese el Presidente del Gobierno o el Ministros de Asuntos Exteriores quienes solo necesitarán la posterior aprobación del Consejo de Ministros³⁵. Todo este proceso de inspección por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y del Consejo de Ministros puede generar trastornos durante la celebración de Tratados y supone otro mecanismo más de control para las funciones otorgadas a los representantes del Estado Español³⁶. Finalmente en cuanto a los Tratados Internacionales bilaterales todos deberán ser redactados en lengua española sin perjuicio de que se redacte en cualquier otro idioma³⁷.

Existen supuestos en los que para solucionar necesidades de urgente regulación y evitar vacíos normativos sin tener que esperar a que se concluya todo el proceso de celebración del Tratado se puede autorizar la aplicación provisional, total o parcial ³⁸, de un Tratado exceptuando cuando se refiera al artículo 93 de la CE y cuando se tratase de supuestos contenidos en el artículo 94.1 de la CE se requeriría la autorización de las Cortes Generales³⁹. Este hecho ha supuesto un desequilibrio en favor del gobierno y en detrimento de las Cortes Generales ya que permite a los primero adelantar la aplicación de una Tratado antes de su entrada en vigor.

Para otorgar el consentimiento en obligarse por un Tratado Internacional hay que ceñirse estrictamente al mandato Constitucional y de las leyes⁴⁰. En los casos en que el Tratado afecte a las materias comprendidas en los artículos 93 y 94.1 de la CE, que en ambos casos se requiere la previa autorización de las Cortes Generales, los representantes del Reino de España solo podrán manifestar el consentimiento en las formas que permitan la autorización de las Cortes Generales, con carácter previo, a que finalice el tratado. De acuerdo con el artículo 63.2 de la CE será el Rey de España, tras la aprobación de manifestar el consentimiento en obligarse, quien deba manifestar este consentimiento en nombre del Reino de España, pero no significa esto

³⁴ Art.13 LTOAI.

³⁵ Art.14 LTOAI.

³⁶ Javier A. González Vega., "comentario al Art.13, comentario LTOAI", p.305

³⁷ Art.13.2 LTOAI.

³⁸ Paz Andrés Sáenz de Santa María., "comentario al Art.15, comentario LTOAI", p.308

³⁹ Art.15 LTOAI.

⁴⁰ Art.16 LTOAI.

que le corresponda al Jefe del Estado decidir sobre la decisión de obligarse o no por un Tratado Internacional sino, más bien, porque se trata de la más alta representación del Estado⁴¹. En cuanto a todos los trámites previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por un Tratado se prevé la actuación de varios poderes del Estado en la admisión de obligaciones internacionales, así como, la fijación del papel que asumirán las Cortes Generales en este proceso. En este sentido nuestro texto constitucional ha optado por un sistema de lista positiva de materias para las cuales se exigirá la consulta previa a las Cortes Generales (artículos 93 y 94.1 CE)⁴². Será el MAEC, después de la vista del informe de la Asesoría Jurídica Internacional, quien consultará al Consejo de Estado si procede o no remitir a las Cortes Generales toda la documentación e información acerca del tratado en cuestión para que emitan una decisión sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales para la manifestación del consentimiento⁴³.

En los casos en los que para la celebración de un Tratado Internacional no haya sido necesaria la autorización de las Cortes Generales para emitir la manifestación del consentimiento en obligarse por un Tratado el Gobierno debe informar inmediatamente de las Cámaras legislativas de la conclusión del Tratado para remitirles el documento íntegro junto con todas las reservas y declaraciones formuladas por España y, también, los informes y dictámenes recabados. Las Cortes Generales también podrán solicitar información a cualquiera de los órganos del Estado y de las CCAA⁴⁴ para garantizar el efectivo control parlamentario sobre la acción del Gobierno en política exterior conforme a lo dispuesto en el artículo 66.2 de la Constitución⁴⁵. Conforme a lo dispuesto por la Constitución Española en su artículo 95 los Tratados Internacionales que sean celebrados por España nuestro Gobierno o cualquiera de las Cámaras podrá solicitar al TC el análisis de posibles incompatibilidades con nuestra Constitución, cuya decisión tendrá efectos vinculantes para la prestación del consentimiento en obligarse, *erga omnes* y con efecto de cosa juzgada⁴⁶.

Para el perfeccionamiento del consentimiento en obligarse a cumplir lo dispuesto en un Tratado Internacional el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación tiene que adoptar las medidas necesarias para ello como son: el canje cuando se trate de un

⁴¹ Cristina Izquierdo Sans., "comentario al Art.16.1, comentario LTOAI", p.335

⁴² Cristina Izquierdo Sans., "comentario al Art.16.2, comentario LTOAI", p.340

⁴³ Art.17.2 y Art.17.3 LTOAI.

⁴⁴ Art.18 LTOAI.

⁴⁵ Cristina Izquierdo Sans., "comentario al Art.18.2, comentario LTOAI", p.364

⁴⁶ José Martín y Pérez de Nanclares., "comentario al Art.19, comentario LTOAI", p.386

Tratado constituido por instrumentos⁴⁷, cuando se disponga que este acto tenga ese efecto o cuando conste de otro modo que ambos sujetos de Derecho Internacional han convenido que lo tenga⁴⁸; cuando el consentimiento de España venga precedido por la autenticación del texto del Tratado el método para manifestar el consentimiento para obligarse por un Tratado Internacional será la ratificación; en el caso de que el Tratado en cuestión sea Multilateral y no haya sido firmado ni ratificado previamente la forma de la que dispone España para manifestar el consentimiento en obligarse será la adhesión⁴⁹; y por último cuando el texto del Tratado Internacional se haya firmado o no el acto a través del que se puede manifestar el consentimiento es la aceptación y aprobación⁵⁰. Todos estos tipos de actos para llevar a cabo la manifestación del consentimiento en obligarse por un Tratado Internacional han sido extraídos por las directrices que fijan los Convenios de Viena de 1969 y 1986.

Siempre que se proceda a manifestar el consentimiento en obligarse por un Tratado esta declaración tiene que ir acompañada de las reservas y declaraciones que hayamos formulado, incluido en los casos en los que para otorgar el consentimiento haya sido necesario el control parlamentario previo en cuyo procedimiento se deberá remitir también las decisiones adoptadas por España respecto a las reservas de otros países⁵¹. En los Convenios de Viena queda plasmada la necesidad de que las reservas efectuadas tienen que ser manifestadas a los otros sujetos contratantes en el Tratado previamente a la manifestación del consentimiento en obligarse. Respecto de las declaraciones si bien no hay un momento estrictamente fijado para efectuarlas la experiencia de los Tratados celebrados por España nos indica que en la mayoría de ocasiones se formulan las declaraciones cuando se va a manifestar el consentimiento en obligarse por un Tratado Internacional⁵².

Por último, en cuanto a lo que se refiere a la firma de los instrumentos de manifestación del consentimiento por el Rey para obligarse el Estado Español esta disposición únicamente recoge lo que ya estaba establecido en nuestra Constitución de 1978⁵³ cuyo acto deberá siempre estar refrendado por el MAEC⁵⁴.

⁴⁷ Art.20 LTOAI.

⁴⁸ Art.2 m) LTOAI.

⁴⁹ Art.2 n) LTOAI.

⁵⁰ Art.2 ñ) LTOAI.

⁵¹ Art.21 LTOAI.

⁵² Rosa Riquelme Cortado., "comentario al Art.21, comentario LTOAI", p.407

⁵³ Art.63.2 CE.

Publicación y registro de los Tratados Internacionales.

Una vez finalizado todo el proceso de celebración de los Tratados y tras las firma por parte del Rey será necesario que el texto contenido en el Tratado y todos sus documentos anexos sean publicados en el BOE, en lengua española y antes de su entrada en vigor⁵⁵, para que pase a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y de igual forma se deberá proceder cuando por motivos de urgencia un Tratado Internacional se aplica provisionalmente antes de su entrada en vigor publicándose la fecha de aplicación provisional y su finalización⁵⁶. En cuanto al momento en que debe publicarse en el BOE la disposición de la Ley que regula este apartado es claro, tiene que realizar al momento de su entrada en vigor o previamente si se conoce con certeza el día. Cualquier modificación del contenido de un Tratado también deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Estado.

En cuanto al registro de los Tratados este artículo en su apartado primero recoge de manera explícita lo dictaminado por la Carta de las Naciones Unidas en cuanto a esta materia ⁵⁷, España a través del MAEC deberá registrar en su secretaría todos los Tratados bilaterales y multilaterales de los que forme parte, así como, tendrán el deber de comunicar la modificación, suspensión o término de la aplicación de los mismos⁵⁸. Nada dice esta disposición sobre las consecuencias que derivarían del no registro de los Tratados. En cambio, la Carta de las NU sí que afirma que ninguna de las partes podrá invocar dicho Tratado ante órgano alguno de las Naciones Unidas⁵⁹. Corresponde al MAEC realizar las funciones de custodia⁶⁰ de los textos originales de los Tratados Internacionales y también las obligaciones que se deriven de la condición de España como depositaria de un Tratado⁶¹. El MAEC también será quien se encargue de las publicaciones periódicas de las colecciones de Tratados Internacionales⁶².

⁵⁴ Art.22 LTOAI.

⁵⁵ Art.23 LTOAI.

⁵⁶ Art.24 LTOAI.

⁵⁷ Art.102.1 Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁸ Art.25 LTOAI.

⁵⁹ Art.102.2 Carta de las Naciones Unidas.

⁶⁰ Art.26 LTOAI

⁶¹ Art.77.1 CVDT.

⁶² Art.27 LTOAI.

Aplicación e interpretación de los Tratados Internacionales.

Lo dispuesto en los Tratados Internacionales celebrados por España comenzará a tener eficacia después de su publicación en el BOE y a partir de este momento pasarán a formar parte de nuestro ordenamiento interno, lo cual ha sido recogido del artículo 96.1 de nuestro texto constitucional a diferencia de lo que ocurre con aquellos Tratados celebrados entre la Unión Europea con terceros Estados u Organizaciones Internacionales que también formarán parte de nuestro ordenamiento interno pero por el hecho de tratarse de Derecho de la Unión⁶³. Esta disposición incluye una definición más completa ya que hace mención expresa a que la eficacia comenzará de acuerdo con la fecha que el Tratado indique o en su defecto desde su entrada en vigor⁶⁴. En cuanto a la derogación, modificación y suspensión no es del todo entendible que esta mención haya sido incluida en esta disposición ya que su objeto es explicar su eficacia en nuestro ordenamiento⁶⁵.

Este artículo desarrolla en el ordenamiento interno la sección primera de la Parte III de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969⁶⁶ por lo que se obliga a todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado a cumplir las obligaciones contenidas en el Tratado de buena fe⁶⁷. Por un lado el artículo se refiere a quiénes deben acatar los tratados internacionales en los que España forma parte y por otro, si existe algún órgano u organismo que se deba encargar de dicho cumplimiento especialmente en el caso de España por su estructura territorial compleja pues en este sentido este artículo no nos ofrece ninguna solución en cuanto a quien debe realizar esta tarea.

Cuando se dice que un tratado se aplicará directamente significa que su aplicación es autónoma respecto de las leyes nacionales de los países exceptuando aquellas situaciones en las que para que se apliquen hace falta la aprobación de leyes o disposiciones. Los apartados dos y tres se la presenta ley plasman un diferenciación por parte del legislador entre medida legislativas y otro tipo de medidas⁶⁸, las primeras enmarcadas en un reparto competencial horizontal entre el Gobierno y las Cortes

⁶³ Javier Díez-Hochleitner., “comentario al Art.28.2, comentario LTOAI”, p.509

⁶⁴ Art.28.2 LTOAI.

⁶⁵ Javier Díez-Hochleitner., “comentario al Art.28.1, comentario LTOAI”, p.516

⁶⁶ Art.26 CVDT.

⁶⁷ Art.29 LTOAI.

⁶⁸ Jorge Cardona Llorens., “comentario al Art.30, comentario LTOAI”, p.563

Generales y las segundas un reparto vertical entre el Estado y las CCAA⁶⁹. Será el gobierno quien deba encargarse de trasladar a las Cortes Generales los proyectos ley que sean necesarios aprobar por éstas para que posteriormente se pueda proceder a una efectiva aplicación de lo dispuesto en un determinado Tratado Internacional aprobado por España⁷⁰. El Gobierno y las CCAA son las responsables de la ejecución de las disposiciones de los Tratados Internacionales sobre aquellas materias que sean de su competencia⁷¹.

Es numerosa la jurisprudencia referida a la primacía de los Tratados Internacionales celebrados y publicados oficialmente frente a las leyes internas del Estado (exceptuando las normas constitucionales), el artículo 31 de la presente ley viene a afianzar esta jurisprudencia sin observar si la ley interna es anterior o posterior al Tratado con el que entra en conflicto simplemente desplaza la norma nacional contraria en favor de la aplicación directa del Tratado por lo que viene a sustituir dicha ley⁷².

El control de constitucionalidad de un Tratado puede ser abstracto a través de un recurso de inconstitucionalidad o concreto mediante una cuestión de inconstitucionalidad⁷³. En el primero de los casos puede ser objeto de dicho control tanto el contenido último del Tratado como la forma utilizada para manifestar el consentimiento del Estado⁷⁴, y en el segundo, cuando un juez o tribunal detecte lo después en el artículo 163 CE⁷⁵.

Los efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a tales reservas que afecten a disposiciones de un tratado internacional del que España sea parte se considerarán de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional y según lo previsto en el propio tratado⁷⁶ a no ser que el propio tratado tenga una cláusula prohibitiva para tales

⁶⁹ Jorge Cardona Llorens., "comentario al Art.30, comentario LTOAI", p.564

⁷⁰ Art.30.2 LTOAI.

⁷¹ Art.30.3 LTOAI.

⁷² Javier Díez-Hochleitner., "comentario al Art.31, comentario LTOAI", p.582

⁷³ Javier Roldán Barbero., "comentario al Art.32, comentario LTOAI", p.605

⁷⁴ Javier Roldán Barbero., "comentario al Art.32, comentario LTOAI", p.603

⁷⁵ Artículo 63 CE: Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

⁷⁶ Art.33.1 a) y b) LTOAI.

reservas o el contenido de estas reserva sea contrario al objeto y fin del tratado⁷⁷. En cuanto al ámbito territorial de los efectos jurídicos del tratado será obligatorio para cada una de las partes en la totalidad de su territorio salvo que de él se desprenda otra cosa⁷⁸.

Las cláusulas de nación más favorecida se le aplican de acuerdo con las normas de Derecho Internacional de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados y es la propia cláusula la que determina al beneficiario del trato ventajoso el cual puede recaer sobre Estados, personas o cosas⁷⁹ y se diferencian entre unilaterales o sinalagmáticas y condicionales o incondicionales⁸⁰. En ocasiones se suceden en el tiempo tratados internacionales relativos a la misma materia por tanto las disposiciones que no se verán alteradas entre uno y otro tratado deben determinarse de acuerdo a los que dictan dichos tratados o sino, según las normas generales de Derecho Internacional⁸¹.

Cuando España decida retirar las reservas efectuadas o las declaraciones y objeciones realizadas será necesario que el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación lo transmita al Consejo de Ministros para que tome una decisión y posteriormente se notifique a las Cortes. En los casos en los que estas reservas y autorizaciones hayan requerido la aprobación de las Cortes lo mismo será exigible para su retirada⁸². La retirada o revocación de una reserva o de una objeción sigue un proceso idéntico al de su formulación, se trata de una acto unilateral que debe formularse obligatoriamente por escrito y comunicarse a los demás sujeto que integran el Tratado⁸³.

Respecto a la interpretación de los Tratados Internacionales impera lo dispuesto por la Convención de Viena de 1969 en sus artículos 31 a 33, a estas reglas de interpretación deberán sumarse las propias de una organización internacional cuando el tratado se haya celebrado dentro de ámbito de acción⁸⁴. El texto de un tratado

⁷⁷ Rosa Riquelme Cortado., "comentario al Art.33, comentario LTOAI", p.640

⁷⁸ Art.29 CVDT.

⁷⁹ Carlos D. Espósito., "comentario al Art.33, comentario LTOAI", p.662

⁸⁰ Carlos D. Espósito., "comentario al Art.33, comentario LTOAI", p.661

⁸¹ Art.33.3 LTOAI.

⁸² Art.34 LTOAI.

⁸³ Rosa Riquelme Cortado., "comentario al Art.34, comentario LTOAI", p.696

⁸⁴ Art.35.1 y Art.2 LTOAI.

internacional cuando haya sido afectado por declaraciones debe interpretarse de acuerdo al sentido que estas declaraciones le hayan otorgado al texto, se trata entonces de la voluntad de cada Estado para darle un determinado sentido al texto de un Tratado⁸⁵. También la presente ley en el sentido de las reglas de interpretación de los tratados se refiere al papel del Consejo de Estado en cuanto a que son ellos quienes deben resolver las dudas y discrepancias a la hora de interpretar el texto de los tratados internacionales.

Los tratados internacionales podrán ser modificados a través de enmiendas siguiendo las instrucciones en él previstas o mediante la celebración de un tratado posterior, en el caso primero puede suceder, por una parte, que el consejo de ministros sea informado de la entrada en vigor de una enmienda cuando en virtud de lo establecido en el tratado y, por otra, que el consejo de ministros deba manifestar la aceptación o rechazo de la enmienda a propuesta del MAEC y en caso de no producirse este pronunciamiento se entendería una aceptación tácita. Con esta regulación se ha pretendido elaborar una normativa genérica y rápida pero ha obviado en su elaboración asuntos de importancia como; ¿cuál es el papel de las cortes en este proceso? y también las singularidades propias que se deberían tener en valor en el caso de tratados constitutivos de la UE o los tratados multilaterales⁸⁶. Para la denuncia y suspensión de un tratado internacional el MAEC deberá proponerlo al consejo de ministros para que tomen una decisión exceptuando los casos de urgencia justificada que primero el MAEC puede acordar la denuncia o suspensión y luego solicitar el apoyo del consejo de ministros. De igual forma en los tratados internacionales que hubiera sido necesaria la aprobación por las cortes generales para su celebración ahora también sería necesaria para acordar la denuncia o suspensión de este tipo de tratados. Estamos ante una regulación muy completa que da solución todas las hipótesis que podrían producirse respecto a la denuncia y suspensión solventando las lagunas e imprecisiones que pudiera haber⁸⁷.

⁸⁵ Concepción Escobra Hernández., “comentario al Art.34, comentario LTOAI”, p.736

⁸⁶ Javier A. González Vera., “comentario al Art.36, comentario LTOAI”, p.762

⁸⁷ Javier A. González Vera., “comentario al Art.37, comentario LTOAI”, p.788

Los acuerdos internacionales administrativos.

Encontramos en segundo lugar los acuerdos internacionales administrativos que se hayan descritos por la presente ley en la disposición 2 b), son aquellos acuerdos de carácter internacional celebrados por órganos, organismos o entes de un sujeto de derecho internacional cuando el propio tratado que los motiva lo prevé y su regulación se encuentra en las reglas de Derecho Internacional⁸⁸.

Tal y como ya se menciona en su propia definición, únicamente es posible celebrar estos tipos de acuerdos cuando esté previsto en el tratado que los motiva para su ejecución⁸⁹ siempre acatando el contenido del tratado que los causa⁹⁰ y, podrán ser rubricados por aquellas personas que ya asumieron el encargo de celebrar el tratado internacional o en su defecto por los representantes de los órganos, organismos o entes que les compete por su competencia⁹¹. De igual forma que ocurría a la hora de celebrar un tratado internacional por España, en los AIA también se exigen los requisitos de que su texto sea escrito en castellano y se utilice la denominación "Reino de España" a los que en estos casos se añadiría el nombre del órganos, organismo o ente que lo acordase⁹². La Asesoría Jurídica Internacional analizará la naturaleza de los AIA previamente a su firma teniendo especial cuidado en relación a si el acuerdo en cuestión debería tramitarse mejor como un tratado internacional o un acuerdo internacional no normativo⁹³. Es muy importante determinar si la naturaleza del acuerdo es idónea para evitar conflictos posteriores con el otro firmante por incumplimiento de lo acordado previamente antes de la firma definitiva⁹⁴. En cuanto a la obligación de remitir el acuerdo al MAEC para que se pronuncie acerca de la solvencia presupuestaria para hacer frente a los compromisos asumidos, este mandato guarda una relación directa con el principio de estabilidad presupuestaria⁹⁵. Finalmente el plazo del que dispone el AJI para emitir su informe es de diez días⁹⁶ y si

⁸⁸ Art.2 b) LTOAI.

⁸⁹ Art.38.1 LTOAI.

⁹⁰ Art. 38.3 LTOAI.

⁹¹ Art.38.2 LTOAI.

⁹² Art.38.4 LTOAI.

⁹³ Art.39.1 LTOAI.

⁹⁴ Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.39, comentario LTOAI", p.812

⁹⁵ Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.39, comentario LTOAI", p.813

⁹⁶ Art.39.2 LTOAI.

no hubiese ningún pronunciamiento al respecto el órgano, organismo o ente que lo promueva podría continuar con sus actuaciones⁹⁷.

Los AIA no requieren la tramitación que se ha previsto para la celebración de los tratados internacionales y sus firmantes decidirán el procedimiento a utilizar que necesariamente deberá ser conforme a lo dispuesto en el tratado internacional que lo origina⁹⁸. En cambio cuando se elaboran simultáneamente el tratado internacional y el AIA que le da cobertura sí que serán de aplicación para los AIA los procedimientos previstos en el Título II de esta ley sin perder su condición de acuerdos complementarios del tratado internacional⁹⁹. El MAEC será concededor de los acuerdos internacionales administrativos cuando la importancia o alcance lo aconseje a través del AJI, por lo tanto esta necesidad de comunicación no se entenderá preceptiva para todos los AIA. De la disposición 41 de la ley en cuestión se desliza una doble imposición por una parte los AIA se tendrán que publicar en los boletines oficiales de aquellos órganos, organismo o entes que los hayan firmado y, por otra, todos los acuerdo administrativos que se firmen también deberán ser publicados en el Boletín Oficial del Estado por tanto nos encontramos ante una duplicidad formal para que estos tipos de acuerdos formen parte de nuestro ordenamiento interno¹⁰⁰. De igual forma que en los tratados internacionales el MAEC difundirá colecciones de acuerdos internacionales administrativos que hayan sido celebrados por España¹⁰¹.

⁹⁷ Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.39.2, comentario LTOAI", p.814

⁹⁸ Art.40.1 LTOAI.

⁹⁹ Antonio Pastor Palomar., "comentario al Art.40, comentario LTOAI", p.823

¹⁰⁰ Art.41 LTOAI.

¹⁰¹ Art.42 LTOAI.

Acuerdos internacionales no normativos.

Finalmente los acuerdos internacionales no normativos son aquellos distintos de los acuerdos internacionales y de los AIA que pueden ser ejecutados por el Estado, el gobierno, los órganos, organismos y entes de la administración general del estado, las CCAA, universidades públicas y cualquier otro sujeto de derecho público con competencia para ello¹⁰².

Esta clase de acuerdos no generan derechos ni obligaciones internacionales para sus firmantes y se diferencian de los dos anteriores en cuanto que su inobservancia no produce una ilegalidad internacional, más bien crean para sus firmantes compromisos políticos y morales y son muy frecuentes actualmente, celebrándose con una terminología muy diversa¹⁰³. Los sujetos legitimados para la celebración de AINN pueden hacerlo en el ejercicio de sus respectivas competencias que le han sido otorgadas en sus respectivos estatutos jurídicos encontrando como límite de sus actuaciones las competencias exclusivas del estado en las relaciones internacionales.

Los servicios jurídicos de todos aquellos organismos capacitados para la celebración de AINN tienen la obligatoriedad de notificar la naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Español y concretamente se tienen que pronunciar acerca de si procede o no tramitar estos acuerdos como tratado internacional o AIA. Además comunicarán que su actuación se enmarca dentro del sus competencias¹⁰⁴. Hay que destacar que ya no es el MAEC quien asume la elaboración de los informes previos a la celebración de los AINN¹⁰⁵. Para los acuerdos internacionales no normativos que requieran una garantía presupuestaria para su ejecución también será necesario otro informe previo a la firma elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que acredite la existencia de financiación presupuestaria suficiente para asumir los compromisos del acuerdo¹⁰⁶.

Las partes firmantes del acuerdo gozan de discrecionalidad para determinar el procedimiento de formación de AINN y cuando la importancia del acuerdo lo requiera, el MAEC y el ministerio al que le compete la materia darán conocimiento al Consejo de

¹⁰² Art.2 c) LTOAI.

¹⁰³ Cesáreo Gutiérrez Espada., "comentario al Art.43, comentario LTOAI", p.836

¹⁰⁴ Art.45 LTOAI.

¹⁰⁵ Cesáreo Gutiérrez Espada., "comentario al Art.46, comentario LTOAI", p.858

¹⁰⁶ Art.45 LTOAI.

Ministros de su evaluación conjunta¹⁰⁷. La imposición de incluir en todo caso la referencia a "Reino de España" se utiliza para remarcar que los sujetos que celebran un acuerdo no normativo son pertenecientes al Estado Español¹⁰⁸. Aquellos acuerdos internacionales no normativos firmados que afecten al Reino de España se remitirán al MAEC para su registro e efectos de claridad y de mayor seguridad jurídica.

¹⁰⁷ Art.46 LTOAI.

¹⁰⁸ Cesáreo Gutiérrez Espada., "comentario al Art.47, comentario LTOAI", p.868

El caso particular de la *Comunitat Valenciana*.

La participación de la *Comunitat Valenciana* en la celebración de tratados internacionales.

Propuesta de apertura de negociaciones.

A pesar de que el Estado posee la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales la jurisprudencia constitucional y especialmente el desarrollo de la acción exterior de los diferentes Estatutos de autonomía ha generado que en la actualidad las CCAA disfruten de ciertas posibilidades para participar en la celebración de tratados internacionales.

El *Estatut* de Autonomía de la *Comunitat Valenciana* establece que el *Govern* estará legitimado para concurrir en la acción exterior del Estado si ésta afecta al ámbito competencial de la *Generalitat*. Tanto el *Estatut* de manera particular¹⁰⁹, como la LTOAI de manera general¹¹⁰, declaran la potestad que ostentan las CCAA para solicitar al Gobierno del Estado la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales que versen sobre materias de su competencia o que les pudieran afectar directa o indirectamente, es decir este derecho queda únicamente en manos de las CCAA aunque a tenor de los amplios límites de apreciación que tiene el Estado este derecho no impone al gobierno central la obligatoriedad de adoptar la petición autonómica sino que podrá decidir con libertad su decisión. A efectos prácticos, la solicitud presentada por la *Comunitat Valenciana* no sería descabellado pensar que tiene que justificar su solicitud, da inicio a una especie de “tira y afloja” entre ambas administraciones ya que la propuesta formulada por el *Govern* impone al Ejecutivo central la obligación de dar una contestación motivando el sentido de su decisión. Tal y como indica *José Martín y Pérez de Nanclares* este derecho podría entenderse innecesario en el sentido de que aunque no se hiciera referencia alguna en el *Estatut* ni en la LTOAI nada obstaculizaría que el *Govern de la Generalitat* pudiera proponer al Estado que intentase entablar negociaciones internacionales para celebrar un tratado ya que ella no puede celebrarlo por sí misma.

La LTOAI determina la forma en la que se desarrollará el procedimiento para responder a la solicitud de apertura de negociaciones y prevé dicha tarea al Gobierno a propuesta del MAEC y del ministerio competente por razón de la materia previo

¹⁰⁹ Art.62.1 a) Estatuto Autonomía Comunitat Valenciana.

¹¹⁰ Art.49 LTOAI.

informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias¹¹¹. Este reparto resulta coherente con lo establecido a lo largo de la ley ya que es al gobierno a quien le corresponde en exclusiva dirigir la política exterior y por otra parte la ley concede a los departamentos ministeriales la iniciativa en la negociación en materia de tratados internacionales y al MAEC la competencia general en materia de tratados internacionales¹¹². Volviendo al asunto de la justificación de la decisión del gobierno, este instrumento sirve para de alguna manera controlar la discrecionalidad del ejecutivo a la hora de tomar esta decisión ya que la motivación tendrá que estar lo bastante detallada para esclarecer las razones del Estado de no considerar la petición del *Govern de la Generalitat*¹¹³.

Deber de información.

Tanto el *Estatut* como la LTOAI reconocen en favor de la *Comunitat Valenciana* su derecho a ser informada acerca de la evolución de las negociaciones de aquellos tratados internacionales que les interesen por tratarse de materias de su exclusiva competencia o de aquellas que le pudieran afectar¹¹⁴. En este sentido existe una doble doctrina en cuanto al contenido concreto que el Estado está obligado a comunicar a la *Generalitat*: por un lado, hay quien defiende que basta con la información imprescindible para que pueda hacerse en la *Comunitat Valenciana* un ejercicio correcto de sus competencias o la simple comunicación de la celebración del tratado; y por otro, quienes defienden que la información trasladada contenga las diferentes opciones propuestas por los actores negociadores, inclusive las de España¹¹⁵. El momento en que se debe prestar esta información siempre ha sido elemento de interés por parte del *Consell*. En nuestro *Estatut* se manifiesta que el momento en que se deberá hacer efectiva la transmisión de la información por parte del Estado es antes de manifestar el consentimiento excepto en los supuestos de los artículos 150.2 y 93 CE. Se trata por tanto de un momento muy avanzado en el largo proceso de elaboración de un tratado internacional, doctrinalmente hay autores que consideran que la información es comunicada en un momento demasiado tardío ya que la *Generalitat* apenas dispone de tiempo material para realizar sus observaciones y

¹¹¹ Art.49 LTOAI.

¹¹² José Martín y Pérez de Nanclares., "comentario al Art.49, comentario LTOAI", p.881

¹¹³ José Martín y Pérez de Nanclares., "comentario al Art.49, comentario LTOAI", p.882

¹¹⁴ Art.62.1 d) EACV y Art.50 LTOAI.

¹¹⁵ José Martín y Pérez de Nanclares., "comentario al Art.50, comentario LTOAI", p.893

menos incluso para que éstas tuvieran algún tipo de influencia en el devenir del tratado. En suma, parece que el momento idóneo para la transmisión de las informaciones se encontraría en un punto intermedio de todo el proceso de celebración del tratado, es decir ni demasiado pronto para que la información referida recoja los elementos esenciales del contenido del tratado ni demasiado avanzado para que el derecho de la Generalitat de presentar las observaciones que estime oportunas sea realmente efectivo ya que de no ser así la obligación de informar se efectuaría formalmente pero sería inefectivo¹¹⁶.

El *Estatut* valenciano hace determina al derecho a ser oído antes de manifestar el consentimiento por el Estado, del que dispone el *Consell*, que se materializará en las observaciones referentes a lo comunicado por el Estado en relación al desarrollo del tratado internacional, derecho que se entiende derivado de la correlativa obligación del Estado de dar la información pertinente a las CCAA afectadas el cual se encuentra recogido en el art. 50.2 LTOAI. Es entendible pensar que esta oportunidad es facultativa por parte del Govern de la Generalitat, no genera ningún tipo de obligación para el Consell y de igual forma en el supuesto de realizarse observaciones por parte del ejecutivo valenciano éstas tampoco obligan al Estado a asumirlas. Por una parte, nuestro estatuto de autonomía no hace especial hincapié en determinar que órgano de la *Generalitat* será el que tiene la potestad de ser oído durante el ejercicio de la acción exterior del Estado ni tampoco se haya referencia alguna en cuanto al destinatario de las observaciones efectuadas, es decir no especifica si se deben dirigir al gobierno del Estado, a las Cortes Generales o a ambas, pero por otra la LTOAI sí que ha detallado estos extremos. Será el Gobierno del Estado el destinatario de las observaciones llevadas a cabo por el *govern de la Generalitat* y a su vez el encargado de su evaluación y posterior contestación sería el MAEC lo cual resulta coherente ya que le corresponde la competencia general en materia de tratados internacionales y también con el momento en que se ha previsto la transmisión de la información por parte del ejecutivo central¹¹⁷. La obligatoriedad atribuida al MAEC de contestar de forma motivada a las observaciones efectuadas por las distintas CCAA¹¹⁸ supone para la *Generalitat* una garantía de que sus pretensiones van a tener que ser escuchadas y debatidas en el seno del gobierno a pesar de que la decisión final únicamente va a ser formulada por el Estado. De igual forma que en el caso valenciano se entiende que

¹¹⁶ José Martín y Pérez de Nanclares “comentario al Art.50, comentario LTOAI”, pp. 895-896

¹¹⁷ José Martín y Pérez de Nanclares, “comentario al Art.50, comentario LTOAI”, p.898

¹¹⁸ Art.50.2 LTOAI.

será el *Govern de la Generalitat*¹¹⁹ quien traslade al Gobierno central sus observaciones sobre la negociación de los tratados y es de suponer que el MAEC una vez tomada una conclusión acerca de aquellas remitirá su decisión al *Consell* ya que se trata del órgano que previamente ha enviado las observaciones previas. Nada refiere nuestro *Estatut* acerca de las consecuencias que produciría la no contestación por parte del Estado lo cual según Martín y Pérez de Nanclares se produce de manera frecuente en la práctica, ni desde un punto de vista interno ni externo el incumplimiento podría suponer la invalidez del tratado internacional celebrado por España¹²⁰.

Una vez concluido el tratado cuya materia afecte a las competencias de la *Generalitat Valenciana* o sean de su interés¹²¹, el MAEC tras la publicación en el BOE del texto del tratado deberá proceder a informar al *Consell* de la conclusión del tratado internacional¹²².

Participación en la delegación española.

El *Estatut* de autonomía de la comunidad valenciana establece en favor del *Consell* de la *Generalitat* el derecho a participar en todas aquellas delegaciones españolas encargadas de las negociaciones de tratados internacionales que por razón de la materia versen sobre competencias de la *Generalitat* o le sean de un especial interés. En cambio la LTOAI no hace mención en ninguno de sus apartados acerca de un supuesto derecho autonómico, si no que hace referencia a la posibilidad de la que disponen las autonomías para solicitar al Estado su inclusión en el equipo negociador de un tratado internacional cuando por razón de su materia afecte a sus competencias autonómicas o tengan un específico interés. En todo caso el uso de este supuesto “derecho” a participar en la acción exterior del estado queda atribuido a la libre elección del *Govern de la Generalitat* y supone tanto para el *Consell* y el ejecutivo estatal el inicio de un diálogo para determinar si finalmente procede o no la participación del *Govern* valenciano en la delegación española para la realización de un tratado. Como ya sucedía en la solicitud del *Consell* para demandar la apertura de negociaciones de un tratado, y teniendo en cuenta el texto formulado en la LTOAI en el que no se habla en ningún momento de un “derecho” sino de la “posibilidad de solicitar” resulta entendible pensar que esta posibilidad sería igualmente legítima en el

¹¹⁹ Artículo 62.1 a) Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹²⁰ José Martín y Pérez de Nanclares,. “comentario al Art.50, comentario LTOAI”, p.900

¹²¹ Art. 50.3 LTOAI.

¹²² José Martín y Pérez de Nanclares,. “comentario al Art.50, comentario LTOAI”, p.900

caso de no existir la mencionada disposición ya que tampoco existe otra regulación que pudiera detener al *Consell* valenciano en su afán de solicitar al Estado concurrir en la delegación española de un tratado¹²³.

A pesar de que las referencias a las competencias exclusivas de la *Comunitat Valenciana* o materias que le puedan afectar directa o indirectamente, éstas no implican una posibilidad ilimitada por parte del *Consell* para solicitar al Gobierno su participación en las delegaciones españolas en tratados internacionales que versen sobre cualquier tipo de materia, al fin y al cabo tendrá que tener alguna vinculación con la *Comunitat Valenciana*¹²⁴.

Es evidente que cuanto mejor expuesta y motivada esté la solicitud elaborada por el *Consell* más difícil resultará al Gobierno motivar su respuesta, especialmente para cuando sea negativa, y por ende mayores probabilidades tendrá la *Generalitat* que conseguir su objetivo, que no es otro que el de participar en las delegaciones españolas de los tratados internacionales. El catedrático de Derecho Internacional Público Martín y Pérez de Nanclares en consonancia con lo que ocurría a la hora de solicitar la apertura de negociaciones y de remitir las observaciones relativas a la negociación de un tratado estima que en esta ocasión también se debe dirigir él es escrito al MAEC para su evaluación y posterior contestación.

En cuanto a la contestación del Gobierno sobre la demanda formulada por la *Generalitat* la obligatoriedad de ofrecer una contestación motivada con las razones y fundamentos de su decisión es lo que realmente hace garantizar el adecuado cumplimiento del mandato establecido en este artículo. Además de proponer al gobierno la resolución sobre la apertura de negociaciones el MAEC también propondrá al gobierno, junto con los departamentos ministeriales afectados por razón de la materia del tratado, la resolución final sobre si procede o no la participación de la *Generalitat* en la delegación Española. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 49 en este caso no hay mención alguna a la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por una parte, desde el punto de vista económico es entendible su ausencia en la toma de decisión ya que la participación del *Consell* de la *Generalitat* en la delegación española de un tratado no supone gasto alguno que deba ser aprobado por aquel ministerio, por otra se podría justificar su evaluación desde el punto de vista de la verificación material de las competencias atribuidas a la *Comunitat*

¹²³ José Martín y Pérez de Nanclares,. "comentario al Art.51, comentario LTOAI", p.905

¹²⁴ José Martín y Pérez de Nanclares,. "comentario al Art.51, comentario LTOAI", p.906

*Valenciana*¹²⁵. La LTOAI hace mención expresa a la obligatoriedad del Gobierno de trasladar su decisión a las CCAA, aunque no existiera tal alusión parece razonable entender que de todas maneras el MAEC después de recibir una solicitud de participación en una delegación española comunique a la CCAA solicitante su decisión, entendiéndose por cortesía o lealtad entre administraciones públicas¹²⁶.

La participación de la *Comunitat Valenciana* en la celebración de acuerdos internacionales administrativos.

En el capítulo II del título V de la LTOAI se reconoce en favor de los órganos, organismos y entes de las distintas autonomías españolas la facultad de celebrar AIA que se celebren en el marco de sus competencias exclusivas. En este sentido la *Comunitat Valenciana* dispone de un gran margen de participación en la acción exterior gracias a sus competencias exclusivas¹²⁷ y aquellas que le han sido atribuidas por el Estado mediante Decreto Ley¹²⁸. El simple hecho de realizar estos tipos de acuerdos internacionales ya tiene aparejado de forma implícita que el otro sujeto Derecho Internacional admite la potestad de la *Comunitat Valenciana* para desarrollar su propia acción exterior. Ninguna mención existe en las normas de Derecho Internacional que nos lleven a pensar que las CCAA no puedan ejercitar su acción exterior, si esto es así, como ocurre con los tratados internacionales, es como consecuencia de lo dispuesto en nuestro texto constitucional y no a raíz de ninguna norma internacional¹²⁹. En todo caso los AIA que podrá celebrar el *Consell* serán para la ejecución y concreción de un acuerdo internacional y con sujeción a lo establecido el propio tratado que los motiva siguiendo lo que ya remarcaba la LTOAI en su artículo número 38, estos acuerdos tienen sin duda carácter internacional y son regulados por las reglas de Derecho Internacional y además el contenido de los acuerdos generará obligaciones internacionales para el Estado.

La *Comunitat Valenciana* de acuerdo con el apartado segundo del artículo 52 de la LTOAI deberá cumplir una serie de requisitos formales para la correcta elaboración de los AIA en los que forme parte, en todo caso el texto tendrá que estar redactado en

¹²⁵ José Martín y Pérez de Nanclares,. "comentario al Art.51, comentario LTOAI", p.907

¹²⁶ José Martín y Pérez de Nanclares,. "comentario al Art.51, comentario LTOAI", p.908

¹²⁷ Artículo 49.1 y 3 EACV.

¹²⁸ Artículo 49.2 EACV.

¹²⁹ José Martín y Pérez de Nanclares,. "comentario al Art.52, comentario LTOAI", p.917

castellano¹³⁰ y si el *Consell* lo considera adecuado también puede solicitar la redacción del documento en la lengua cooficial propia de la *Comunitat Valenciana* y junto con la denominación del órgano, organismo y ente que lo celebre también se tiene que hacer una referencia expresa al Reino de España¹³¹.

En cuanto al procedimiento de celebración de los AIA la *Comunitat Valenciana* no necesitará una plenipotencia en virtud de lo que indica el artículo 10 de LATOAI porque lo que realmente se está celebrando en este acto es un AIA para la ejecución y desarrollo de un tratado y no el tratado internacional en sí mismo, en cuanto a la conclusión de aquel la firma del órgano, organismo o ente que lo haya celebrado bastará para entender el AIA concluido¹³² o sino en la forma que prevea el tratado que le da cobertura. Cuando la Generalitat celebra un AIA simultáneamente en el tiempo con la elaboración de un tratado en el España sea parte la conclusión de este AIA nunca podrá concluir con anterioridad al tratado que le dé cobertura.

Para su tramitación el Consell no tiene porqué seguir todas las directrices establecidas para la celebración de los tratados internacionales, las partes dentro de los límites marcado por el tratado podrán determinar el procedimiento a seguir para su celebración¹³³. En los AIA celebrados por el Govern el MAEC durante la tramitación podrá proponer al Consejo de Ministros que tome conocimiento del AIA que se está desarrollando cuando estime que por razón de su importancia o alcance es aconsejable¹³⁴ y para su entrada en vigor bastará con la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la *Comunitat Valenciana* sin perjuicio de que el texto también será publicado en el Boletín Oficial del Estado a efectos de publicidad.

Previamente a la firma por parte del órgano, organismo o ente de la *Generalitat Valenciana* para la entrada en vigor de un AIA el texto debe remitirse al MAEC para que su Asesoría Jurídica Internacional elabore un informe acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional y más en concreto se pronunciará sobre si dicho acuerdo debe tramitarse como un tratado internacional o un AINN¹³⁵. El informe que redactará el AJI tiene como función valorar la naturaleza jurídica de los aspectos del AIA anteriormente mencionados y será ésta

¹³⁰ Art.38.3 LTOAI.

¹³¹ Art.38.4 LTOAI.

¹³² José Martín y Pérez de Nanclares., "comentario al Art.52, comentario LTOAI", p.922

¹³³ Art.40 LTOAI.

¹³⁴ Art.40.2 LTOAI.

¹³⁵ Art.52.3 LTOAI.

la que se pronuncie sobre la necesidad o no de conocer el texto del acuerdo por parte del Consejo de Ministros cuando su importancia lo requiera¹³⁶. De la ley se entiende la obligatoriedad que ha de cumplir la *Generalitat* de solicitar al MAEC que la AJI elabore su informe jurídico sobre el acuerdo celebrado por el Ejecutivo Valenciano, Martín y Pérez de Nanclares entiende que en el caso de que el Consell no cumpliera con dicha obligación la Abogacía del Estado interpondría un recurso ante la Sala Contencioso-administrativos del TSJCV. El informe del AJI no será de cumplimiento obligatorio en sí mismo, su fallo no vinculará a la *Generalitat* pero se entiende que es recomendable por parte de ésta que asuma lo dispuesto por el AJI¹³⁷ acerca del AIA que se está celebrando. Para evitar trastornos innecesarios a la intención de la *Generalitat* la ley fija como fecha límite para que el AJI comunique su decisión dentro de los diez días siguientes de la solicitud de *Consell*.

La participación de la *Comunitat Valenciana* en la celebración de acuerdos internacionales no normativos.

Tanto el *Estatut* como la LTOAI coinciden en atribuir al *Govern* de la *Generalitat* la legitimidad de elaborar los AINN que considere oportunos siempre que el ámbito material de los acuerdos que alcance se encuentren dentro de sus competencias exclusivas¹³⁸. Los AINN celebrados por la *Generalitat* habrán de seguir la misma tramitación que se había previsto para los AINN celebrados por los órganos, organismos o entes del Estado, es decir los firmantes del acuerdo tendrán total libertad a la hora de decidir el procedimiento de elaboración del mismo. La única formalidad que deben cumplir es la de trasladar al MAEC y a los departamentos del Ministerio afectado por razón de la materia el texto del acuerdo para que éstos decidan si procede o no comunicar al Consejo de Ministros el AINN concluido por la *Comunitat Valenciana*¹³⁹. Como los AINN no generan para España obligaciones jurídicas internacionales no procederá su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Para que tenga “efectos” solo será necesario a efectos de recopilación que tras la firma del mismo se remita al MAEC una copia del acuerdo¹⁴⁰. Por último, para no extenderse innecesariamente tanto el informe jurídico que se encarga de elaborar la AJI como los

¹³⁶ José Martín y Pérez de Nanclares, “comentario al Art.52, comentario LTOAI”, p.926

¹³⁷ José Martín y Pérez de Nanclares, “comentario al Art.52, comentario LTOAI”, p.929

¹³⁸ Art.62.2 EACV.

¹³⁹ Art.46.2 LTOAI.

¹⁴⁰ Art.48 LTOAI.

plazos de entrega y consecuencias son idénticas a las ya mencionadas anteriormente cuando estábamos describiendo los AIA celebrados por la *Comunitat Valenciana*.

ACUERDO DE INTENCIONES ENTRE LA GENERALITAT VALENCIANA Y LA REPÚBLICA DE HAITÍ

A principios del año 2010 como consecuencia del terremoto que asoló el pequeño país de Haití, su ministros de Salud Pública y de la Población y el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía acordaron en base al principio de solidaridad con los países más desfavorecidos unas ayudas dirigidas a paliar en la medida que fuera posible los efectos devastadores del terremoto mediante la colaboración en la construcción de un Hospital en la ciudad de Belle Anse y también para su posterior mantenimiento y equipamiento.

ACUERDO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA GENERALITAT VALENCIANA A TRAVÉS DE LA CONSELLERÍA DE SOLIDARIDAD Y CIUDADANÍA Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE AMBAS INSTITUCIONES

En el año 2010 el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía y el Embajador de la República del Ecuador en España rubricaron un acuerdo de colaboración internacional para mejorar el la integración y bienestar de las comunidades de nacionales en cada uno de los dos países dentro del ámbito exclusivo de sus respectivas competencias. Entre los ámbitos de acción de este acuerdo destacan: la puesta en marcha de nuevos proyectos en materia económica, social, cultural y académica; desarrollo de proyectos de codesarrollo; la atención de las necesidades sociales básicas de los ecuatorianos residentes en España y; el fomento de los proyectos elaborados por las asociaciones de ecuatorianos en España.

MEMORÁNDUM ENTRE LA GENERALITAT, A TRAVÉS DE LA CONSELLERIA DE SOLIDARIDAD Y CIUDADANÍA, Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, A TRAVÉS DEL CONSULADO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN VALENCIA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO DE COLABORACIÓN.

En el año 2011 el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía junto con el Cónsul de la República Dominicana en Valencia con el fin de estimular y promover una colaboración basada en la igualdad y la asistencia mutua acordaron este

memorándum con acciones iguales a las anteriormente descritas en el segundo ejemplo de los Acuerdos Internacionales No Normativos celebrados por la Generalitat Valenciana.

Conclusiones.

- I. El Estado tiene en exclusividad la competencia en materia de las relaciones internacionales lo que incluye la capacidad de celebrar tratados internacionales.
- II. Con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 una parte del Decreto 801/1972, de 24 de marzo fue derogado por resultar incompatible con el texto constitucional lo que produjo un vacío legal. Este vacío fue resuelto gracias a un buen número de circulares y órdenes ministeriales, las interpretaciones del Tribunal Supremo, la asesoría del Consejo de Estado y la Asesoría Jurídica Internacional y por último las decisiones de los jueces ordinarios.
- III. El marco del Derecho Internacional contemporáneo ha sido objeto de evolución que lo ha situado en una situación que nada tiene que ver con la existente en 1972.
- IV. Las Organizaciones Internacionales con capacidad para celebrar tratados y acuerdos internacionales se han multiplicado. Además la incorporación de España a la Unión Europea la cual tiene amplias competencias en materia exterior para la celebración de tratados internacionales con los Estados, con o sin la intervención de Estados miembros de la UE.
- V. Las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales fueron elaboradas para regular en nuestro derecho interno el marco general y jurídico, respectivamente, todo lo relativo a las relaciones internacionales del Reino de España
- VI. La reciente Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales de 27 de noviembre de 2014 ha sido adoptada con la intención de ajustar nuestro ordenamiento jurídico al mandato constitucional y convencional en la materia, codificando a su vez una larga práctica administrativa en materia de tratados y acuerdos internacionales.
- VII. La Ley distingue entre “tratado internacional”, “acuerdo internacional administrativo” y “acuerdo internacional no normativo”, lo que responde a una práctica estable y constante de España con otros sujetos y órganos con capacidad de celebración de acuerdos internacionales.
- VIII. La *Generalitat Valenciana* puede proponer al Estado la apertura de negociaciones para la celebración de un tratado internacional o solicitar formar parte de la delegación española encargada de la negociación. Siempre y

cuando se trate de materias de su exclusiva competencia recogidas en el *Estatut*.

- IX. La *Generalitat Valenciana* puede celebrar, por una parte, acuerdos internacionales administrativos aunque solamente en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando el propio tratado así lo prevea y, por otra, podrá celebrar acuerdos internacionales no normativos. Siempre y cuando se trate de materias de su exclusiva competencia recogidas en el *Estatut*.

Bibliografía.

- ALBERTO D. ARRUFAT CARDAVA., La proyección internacional de las Comunidades Autónomas, Tirant lo Blanch, 2014
- Constitución Española
- Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- PERE TREMPS., La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, Marcial Pons, 1998
- Boletín Oficial del Estado
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
- PAZ ANDRES SAENZ-SANTAMARIA, JAVIER DÍEZ-HOCHLEITNER, JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES., Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, Civitas, 2015
- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1969
- Carta de las Naciones Unidas
- Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados Internacionales y otros Acuerdos Internacionales

Comentat [MA1]: Falta completar la cita de los trabajos completamente

Resumen

The Vienna Convention of the Law of Treaties, on 23 May 1969, regulated the simplest aspects related to the procedure that the States must follow during the process of concluding and entry into force of the international treaties as well as their observance, implementation and interpreting despite the fact that it forgot to regulate some aspects such as the succession of States in respect of Treaties or the consequences of the non-performance of what it was treated there. Later, with the conclusion of the Vienna Convention of the Law of Treaties between States and International Organizations, which has not yet come into force, the mentioned loopholes got regulation and, as we can see on the own name of the Convention, it's also regulated everything related to the concluding of Treaties between States and International Organizations or treaties between the last one.

Since now, the regulation of the activities of the Public Administrations in terms of international treaties was in Decree 801/1972, on 24 March, whose duration shows that, on the one hand, the process until getting the current Law has been really difficult, as there were a lot of initiatives that, for different reasons, were only drafts to legislate this issue. On the other hand, it shows the great ability of the legislator when drafting the text of the Decree. With the drafting of this Decree, it was possible to shape the Spanish legislation into the necessities in term of international treaties assumed by the Vienna Convention in 1969. However, since 1972, as a consequence of a large number of political and juridical changes happened in Spain in particular and in International Law in general, it has emerged the necessity of replacing this Decree by the Law which is object of study of my project.

If we look back to the last two centuries in the history of Spain, it's posible to see how all the constitutional texts that were written in that period in the 19th century are unanimous in the attribution of International Relations for the benefit of the King. In the 20th century, the Republican Constitution of 1931 offers important changes with respect to the previous ones such as difference the diplomatic and consular representation, generally of the State outside, declaration of war, peace treaties, protectorates and colonies' regimes.

The Basque and Catalan statutes of 1932 and 1936 recognize to these two regions the execution of Treaties and Conventions about issued totally or partially related to their regional competence. Initially, the current Constitution of 1978 prevented any possibility of external protection of the Autonomous Communities, which contrasted to the great competence they have today. Finally, the Autonomies became external actors, despite

the fact that their international projection today is very limited taking into account their great possibilities of performance, which are similar to the state entities that have more international presence.

At the same time, the process of decentralization has benefited from the idiosyncrasy of the politic of the Spanish State, which is characterized by the large number of nationalists parties that integrate regional sensibilities and don't renounce the identity pretension against the State in the regional field. For this reason, they have a big influence in the State's governability.

After the adherence of Spain to the European Communities, the tasks of the sub-state regions were the same than what they already had, which are to develop and execute the competences assigned to them, but now adopted outside the borders of the State. After the Spanish dictatorship, it was externally exposed with no precedents, which increased its participation in a large number of International Organizations. Today, these diplomatic relationships with the majority of States of the International Community are still maintained.

The distribution of competences between the regional administrations in Spain is the Constitution, in Articles 148 and 149. In Article 149, in the third paragraph and in Article 150 CE, there are some nuances to the list of exclusive competences of the State. All this has helped the Autonomous Communities to gain competence in a long-term and Spain has been able to become one of the most decentralized States of Europe.

State's External Action is understood as "the total number of actions that constitutional bodies, public Administrations and organism, entities and institutions on their own perform abroad, in the exercise of their powers, which are developed according to the principles established by the law with observance and adequacy to the guidelines, purposes and goals established by the Government in the exercise of its competence when managing External Politics"

The provision 2 a) of the first chapter under Title I by the present Law defines an international treaty as "an agreement concluded in writing between Spain and another subjects of International Law, and governed by the International Law, in both a single instruments or two or more instruments related, whatever their denomination is".

The legislator has commissioned to those who hold the representation of the Spanish State in the conclusion of the International treaties to, as far as possible, recognize and name the State as Kingdom of Spain, despite the fact that this denomination it's not always possible due to the signing and consent by the representatives of the

Spanish State in the international Treaties agreed inside an International Organization or International Conference.

In the Spanish Law, the Minister for Foreign Affairs and Cooperation is the one responsible of naming the persons who will represent Spain during the execution of any international act related to the International Treaties. Sometimes, these persons can be proposed by different ministries that are affected because of the subject-matter. Those who are going to act in the name of the Spanish State in the conclusion of an International Treaty must have empowerment initialed by the Minister for Foreign Affairs and Cooperation in the name of the King, although there are some exceptions in which this is not needed. Thus, all the acts taken in the conclusion of a Treaty for one or more persons that have no empowerment to do so won't have legal effect for the Spanish State as we can see in the seventh provision of the Vienna Conventions, unless there's a later confirmation of the Treaty's text on the part of the legitimate representatives of Spain.

In the negotiation of the Treaties of the Minister for Foreign Affairs and Cooperation with this new legislation, the Minister has chosen a double legislation in his principle of unity in the external action. On the first hand, he gives to the different ministerial department in their respective competence field the opportunity of performing the negotiation of the Treaties. On the second hand, he opens the possibility of intervene to the regional, local and different authorities, when they can be affected by the subject-matter in this International Treaty. Adoption means the act when Spain agrees a text of an International Treaty and will correspond to those who had been representatives of the Spanish State during the negotiations. On the other hand, under the wing of an International Organization or International Conference, the adoption of a text by the signer States will be performed according to the rules of that Organization or Conference.

The authentication of a text of an International Treaty is an act when Spain establish as correct, authentic and definitive a text in the International Treaty. About the way this act must be performed, firstly the Law of Treaties and other International agreements determine that it will be done as agreed by the participants in the negotiation of the Treaty and, failing this, by the signature, ad referendum signature or the heading of every State's representatives.

To give the consent to be bound by an International Treaty it's necessary to strictly comply with the Constitutional mandate and the laws. The King of Spain will be the responsible of this in the matters encompassed in Articles 93 and 94.1 of the CE and

also to the decision of the *Cortes Generales*. In those cases when, for the conclusion of an International Treaty it was not necessary the authorization of the *Cortes Generales* to emit expression of consent to be bound by a Treaty, the Government must inform to the legislative Chambers about the Treaty's conclusion in order to forward the document with all the reservations and declarations made by Spain.

When the consent to be bound by a Treaty has been expressed, this declaration must be together with reservations and declarations that have been formulated. In the Vienna Conventions, it's reflected the necessity that all the reservations must be expressed to the contracting subjects in the Treaty before the expression of the consent to be bound.

Once the whole process of conclusion of the Treaties has finished and after the King's signature, it will be necessary that the text in the Treaty and all the annexes are published in the BOE in Spanish. Before its entry into force, it will be necessary to proceed in the same way when, for reasons of urgency, an International Treaty it's provisionally applied before its entry into force by publishing the date of provisional application and its completion. Any modification of the Treaty's content will be also published in Official State Gazette.

Regarding the registration of Treaties, this Articles, in its first section, claims in an explicit way what it's provided by the Charter of the United Nations in terms of this matter. Spain, through the MAEC, will have to register in tis secretary all the bilateral and multilateral Treaties than belong to it, as well as it will have the responsibility of communicating, suspending or completing of the implementation of the same.

When it's said that a Treaty will be directly implemented, it means that its implementation is autonomous with respect to the national laws of the countries, except for the situations in which it's not necessary to approve laws or provisions. The Government will be responsible of transferring to the *Cortes Generales* the drafts law that need to be approved by the *Cortes* in order to proceed with an effective implementation of what it's willed in a particular International Treaty approved by Spain. The Government and the Autonomous Communities are the responsible of executing the provisions of the International Treaties about those matters of their competence.

The legal effect of the reservations and the objections to this reservations that affect the provisions of an international treaty in which Spain is involved will be considered according to the general norms of the International Law and in accordance with the provisions of the own treaty. The removal or revocation of a reservation or an objection

follows the same process as its formulation. It's an unilateral act that must be mandatory formulated in writing and must be communicated to the different persons that integrate the Treaty.

About the interpreting of the International Treaties, it rules the provisions of the Vienna Convention of 1969 in its Articles 31 and 33. To this interpreting rules, it's will be necessary to add the own rules of an international organization when the treaty has been concluded inside an action environment. The international treaties may be modified through amendments by following the instructions or concluding a subsequent treaty. For the report or removal of an international treaty, the MAEC must propose it to the Council of Ministers so they can make a decision, except for the cases of urgency, in which the MAEC can firstly report it or remove it and then it can ask for the support of the Council of Ministers. In the same way, in the international treaties in which it has been necessary the approval by the *Cortes Generales* for its conclusion, now it will be necessary too.

The administrative international agreements that have been describe by the present law in the provision 2 b), are those agreements with international nature concluded by authorities, organisms or bodies of a person of international law, when the own treaty that motivate them expect this situation and there are governed by the rules of the international law by complying with the content of the treaty, and they initialed by those persons that have already assumed the responsibility of arranging this international treaty or, in failing, by the representative of the authorities, organisms or bodies that are involved due to their competence. In the AIA, it's also necessary that its text is written in Spanish and the denomination "Kingdom of Spain" is used. In these cases, the name of the authority, organism or body will be added.

The international legal counsel will analyze the nature of the AIA before its signature, taking into account if the international agreement must be better processed as an international treaty or an international non-normative agreement. The AIA don't require the procedure established for the conclusion of international treaties and their signers will decide the procedure that must be followed and it must comply with the international treaty of origin. On the other hand, if the international treaty and the AIA are simultaneously made, it will be necessary for the AIA to follow the procedures of the Title II of this law. The MAEC will know the administrative international agreements when the importance or scope advise it by the AJI, and they must be published in the official gazettes of those authorities, organisms or bodies that have signed them. On

the other hand, all the administrative agreements that are signed must be also published in the Official State Gazette.

The non-normative international agreements are those different from the international agreements and the AIA, that can be executed by the State, the Government, the authorities, organisms and bodies of the general administration of the State, the Autonomous Communities, the public universities and any other subject of public law with competence. These kind of agreements don't generate international legal rights or obligations for their signers and they are differentiated from the other two because their inobservance don't cause an international illegality.

The legal services of all those organisms capable for the conclusion of AINN have the compulsion of notifying the nature, the procedure and most adequate instrumentation according the Spanish Law and they have to talk about if these agreements can be considered as an international treaty or AIA. They will also communicate that its performance is inside their competences.

The signers of the agreement remain at the discretion to determine the procedure of formation of the AINN. When the importance of the agreement is relevant, the MAEC and the ministry with competence in this matter will notify it to the Council of Ministers about its evaluation. The fact of including the reference to "Kingdom of Spain" it's used to point that the subjects that conclude the non-normative agreement belong to the Spanish State.

The Statute of Autonomy of the Valencian Community establishes that the Government will be entitled to concur in the external action of the State if this affects the competence of the *Generalitat*. Both the Statute and the LTOAI state in a particular way and in a general way, the authority that the Autonomous Communities hold to request to the State Government the opening of negotiations for the conclusion of international treaties about matters of their competence or those that can be directly or indirectly affected.

As *José Martín y Pérez de Nanclares* says, this legal right can be considered as unnecessary, because if there were no reference to the *Estatut* or to the LTOAI, nothing could hinder the *Govern de la Generalitat* for asking to the State to try with international negotiations to conclude a treaty. The LTOAI determines the way in which the procedure will develop to answer the request of opening of negotiations and it foresees this task the Government as a proposal by the MAEC and the relevant ministry that, by reason of the subject-matter, informs to the Ministry of Treasury and

Public Administrations about its adequacy to the constitutional order of distribution of responsibilities.

Both the *Estatut* and the LTOAI recognize in favor of the Valencian Community its legal right to be informed about the evolution of the negotiations of the relevant international treaties. There's a double doctrine regarding the particular content that the State is forced to communicate to the *Generalitat*. On the first hand, there are people who defend that only with the essential information it's possible to make in the Valencian Community a correct exercise about its competences, or just the communication of the conclusion of the treaty. On the other hand, there are some people who defend that the transferred information must have different proposals made by the negotiators, including the Spanish ones. It seems that the perfect moment for transferring information is at the mid-point of the whole process of the conclusion of a treaty. That means, it should be not too early so the information holds the essential elements of the treaty's contents, and it should be not too late, so the legal right of the *Generalitat* about submitting the relevant observations is really effective.

The Valencian *Estatut* mentions the legal right to be heard before expressing the consent for the State. This consent is given by the *Consell*, which will be materialized in the observations related to as reported by the State related to the development of the international treaty. It's possible to think that this opportunity is facultative by the *Govern de la Generalitat*, it doesn't generate any kind of obligation for the *Consell* and, in case that there some observations by the Valencia executive, these won't force the State to assume them.

The State Government will be the final recipient of the observations made by the *Govern de la Generalitat* and, at the same time, the MAEC will be responsible of evaluating and answering, which is coherent as the last one has the general competence in terms of international treaties and also with the previously established moment for the transferring of information by the main executive. The obligation attributed to the MAEC supposes a guarantee for the *Generalitat* that its pretensions are going to be taken into account and discussed within the government, despite the fact that the final decision is only formulated by the State. At the same time, in the valencian case, the *Govern de la Generalitat* is responsible of transferring its observations to the main Government about the negotiation of the treaties. Also, the MAEC, once it has reached a conclusion about the observations, will forward its decision to the *Consell*.

In the State doesn't answer from an external point of view nor from internal, which, according to *Martín y Pérez de Nanclares* happens normally in practice, this non-compliance may cause the invalidity of the international treaty concluded by Spain.

Once the work whose matter affects to the competences of the *Generalitat Valenciana* is concluded, or the MAEC is interesting for it after the publishing of the treaty's text in the State Official Gazette, it should inform the *Consell* of the completion of the international treaty.

The autonomy statute of the Valencian Community holds, in favor of the *Consell de la Generalitat*, the legal right to participate in all those Spanish delegations responsible for the negotiations of the international treaties, that, for reason of the subject-matter, are related to competences of the *Generalitat* or are interesting. On the other hand, the LTOAI doesn't mention in any of its sections, the autonomous right, but it makes reference to the possibility that the autonomies can request its inclusion to the State. It's obvious that, when this request is well exposed and motivated, it will be more difficult for the Government to answer, regarding the answer by the Government about the demand formulated by the *Generalitat* and the obligation of offering a motivated answer with the reasons fundamentals of its decision.

In chapter II of Title V of the LTOAI, it's recognized in favor of the authorities, organisms and bodies of the different Spanish autonomies, the power of performing AIA that are concluded within the framework of its exclusive competences. In this sense, the Valencia Community has a great margin of participation in the external action thanks to its exclusive competences and those that have been attributed by the State through Decree Law. The performance of these international agreements implies the acceptance by the other subject of the International Law regarding the fact that the Valencian Community can develop its own external action. The AIA that the *Consell* can conclude will be for the execution and realization of an international agreement subject to the own treaty that motivates them.

The Valencian Community, in accordance with the second section of Article 52 of the LTOAI, will have to comply some formal requirements for the correct performance of the AIA. In the AIA, the Valencian Community won't need the empowerment regarding what it's written in Article 1 of the LTOAI, because what is going to be concluded in this act is an AIA for the execution and development of a treaty.

For its application regarding the conclusion of international treaties, the *Consell* doesn't have to follow the guidelines established. The parts inside the limits of the treaty will be

able to determine the procedure of its conclusion. In the AIA performed by the *Govern*, the MAEC, during the application, will be able to propose to the Council of Ministries to take knowledge of the AIA that is being developed when it thinks is necessary by reason of subject-matter or relevant scope.

Before the signature by the authority, the organism or the body of the *Generalitat Valenciana* for the entry into force of an AIA, the text must be remitted to the MAEC so its International Legal Consulting makes a report about its nature, procedure and most adequate instrumentation according the International Law and later, it will decide if this agreement must be processed as an international treaty or an AINN.

Both the Statute and the LTOAI converge in ascribing to the *Govern de la Generalitat* the legitimacy of elaborating the AINN than they consider appropriate, when the agreements in the material environment are included into their exclusive competence. The AINN concluded by the *Generalitat* must follow the same procedure that the AIA had. As the AINN don't generate international legal obligations for Spain, its publishing won't proceed in the Official State Gazette. So that this publishing has effects, it will be necessary that, after the signature, it's referred to the MAEC a copy of the agreement.

Finally, to not extent unnecessarily, the legal report that develop the AJI and the delivery times and consequences are the same as the ones that we have previously said.