

# ORBIS Working Papers



## **La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales: contenido, novedades y ausencias**

*Marta Abegón Novella*



2016 / 03



Universitat  
Pompeu Fabra  
Barcelona

International Public Law  
and International Relations  
Research Group

## **Marta Abegón Novella**

Lecturer of International Law  
marta.abegon@upf.edu

Orbis Working Papers (OWP) contain work in progress by members of the Research Group on International Law and International Relations at Universitat Pompeu Fabra, as well as by fellow researchers and project partners. Content of OWP may become part of eventual publications in journals or books. All works published as OWP are the responsibility of authors alone.

© The Author and Research Group on International Law and International Relations  
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2016

Carrer Ramon Trias Fargas, 25  
08005 Barcelona – SPAIN  
Orbis Website: [www.upf.edu/orbis](http://www.upf.edu/orbis)

Cover design and edition: Josep Ibáñez  
E-mail: [josep.ibanez@upf.edu](mailto:josep.ibanez@upf.edu)

ORBIS Working papers are available free of charge at [www.upf.edu/orbis](http://www.upf.edu/orbis)

## LA LEY 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES: CONTENIDO, NOVEDADES Y AUSENCIAS

**Marta Abegón Novella**

El 27 de noviembre de 2014 fue aprobada, por fin, la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTOAI)<sup>1</sup>, que entró en vigor el 18 de diciembre. Ese día concluía un largo y tortuoso proceso iniciado en 1979 con el primero de los intentos frustrados de dotarse de una ley reguladora de los tratados internacionales en España. Por más de cuatro décadas, el Decreto pre-constitucional 801/1972 *sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados*, ahora derogado, ha sido la norma de referencia en la regulación de los acuerdos internacionales suscritos en este país. No obstante, durante buena parte de su vigencia su aplicabilidad ha sido parcial debido a que la entrada en vigor de la Constitución Española en 1978 afectó a algunos de sus artículos, requiriendo que este fuera completado por la jurisprudencia constitucional y ordinaria así como por una pluralidad de normas de distinto rango y alcance.

A partir de 1978 y más intensamente en los años siguientes, se había hecho evidente la necesidad de regular el conjunto de la materia relativa a los tratados internacionales en España mediante un texto único y con rango de ley<sup>2</sup>. Un texto que recogiera y sistematizara la normativa existente y la jurisprudencia vinculada, que la completara en todos aquellos aspectos no contemplados hasta el momento y, no menos importante, que actualizara la regulación de acuerdo con las nuevas circunstancias internas e internacionales. En este sentido, se hacía imperativo, en primer lugar, asumir la adopción en la práctica de nuevos instrumentos internacionales más flexibles y adecuados para responder al dinamismo actual de las relaciones internacionales (los Acuerdos internacionales administrativos y los Acuerdos internacionales no normativos) y regular sus particularidades; en segundo lugar, reconocer la incidencia de la proliferación de

---

<sup>1</sup> BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Como aconsejaban los Dictámenes 37.248 y 37.068, de 19 de noviembre de 1971, del Consejo de Estado.

Organizaciones internacionales en la adopción de tratados y, en particular, el impacto que supuso en este ámbito la adhesión de España a la Unión Europea, de la que ahora se cumplen treinta años; y, finalmente, era preciso también clarificar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

La LTOAI, con un carácter marcadamente técnico, viene a dar respuesta a estas necesidades. Estructurada en cinco títulos, dedica el primero de ellos a cuestiones generales que van desde el objeto y alcance de la Ley hasta las definiciones de los principales conceptos en ella contenidos, pasando por aspectos institucionales. A continuación, el núcleo de la misma aborda cartesianamente los Tratados internacionales (Título II), los Acuerdos internacionales administrativos (título III) y los Acuerdos internacionales no normativos (Título IV). El último título sustantivo regula de una forma compacta la participación en este ámbito de la administración descentralizada del Estado y de las Comunidades Autónomas en particular (Título V).

Siguiendo la estructura de la LTOAI, las siguientes líneas tienen por objeto subrayar las principales novedades y cuestiones clave en relación con la regulación de las tres categorías de acuerdos internacionales que contempla, así como examinar qué papel desempeñan las Comunidades Autónomas en esta nueva regulación<sup>3</sup>.

### ***Los Tratados internacionales***

La primera categoría de acuerdos internacionales que regula la LTOAI, como no podía ser de otro modo, son los tratados internacionales suscritos por España. Estos constituyen el núcleo de la Ley y la categoría más detallada, y son definidos en el art. 2.a como todo "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". Se trata de una noción adaptada y compatible con las contenidas en la Convención de Viena sobre el

---

<sup>3</sup> Para una revisión en profundidad, véase, por ejemplo, el estudio del profesor Martín y Pérez de Nanclares, J., "La ley de tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67, 2015, núm. 1, pp. 13-60; y, sobre todo, la reciente obra colectiva, Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid: Civitas, 2015.

Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (CVDT), y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986, las cuales constituyen el marco de referencia de la LTOAI<sup>4</sup>. Según dicha definición, los elementos característicos de un tratado internacional son: a) constituir un acuerdo de voluntades entre España y otro sujeto de Derecho internacional; b) su celebración por escrito; y c) estar regidos por el Derecho internacional.

De una forma sistemática y con una vocación didáctica, el Título II regula sucesivamente la representación internacional de España, la celebración de tratados internacionales, su publicación, registro, aplicación, interpretación, enmienda, denuncia y suspensión. Todo ello, bajo la competencia del Consejo de Ministros, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, los distintos departamentos ministeriales afectados y la Comisión interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales<sup>5</sup>. En buena parte, dichos artículos se limitan a reproducir la normativa existente hasta el momento, tal y como ha sido precisada por la jurisprudencia y aplicada en la práctica a lo largo de estos años. No obstante, no hay que desmerecer la importancia de dicha labor, puesto que unifica en un texto único una regulación anteriormente muy dispersa. En este sentido, por ejemplo, el art. 31 afirma la prevalencia de los tratados sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno excepto las normas de rango constitucional. Aunque la inclusión de dicha mención no era estrictamente necesaria, ya que la prevalencia como es sabido se deduce de lo previsto en los artículos 95.1 y 96.1 de la Constitución, no está de más fijar en la Ley una referencia clara a ello que permita a los operadores jurídicos aplicarla directamente<sup>6</sup>.

Junto con esa función clarificadora, casi codificadora, la LTOAI incluye también dos novedades que, aunque utilizadas en la práctica, contaban, respectivamente, con una escasa o nula cobertura en la normativa vigente hasta el momento: la aplicación

---

<sup>4</sup> LTOAI, preámbulo.

<sup>5</sup> Por cierto, una nueva comisión cuya composición y funcionamiento la Ley no concreta, limitándose a establecer que ello será fijado posteriormente por vía reglamentaria (art. 6).

<sup>6</sup> Por el contrario, como apunta J. Saura Estapà y no podemos dejar de compartir, en este punto se ha perdido, o dejado pasar, la oportunidad de precisar, siguiendo el art. 10.2 de la Constitución, el eventual rango constitucional de aquellos tratados internacionales sobre Derechos humanos ratificados por España, Saura Estapà, J., "A propósito de la Ley 25/2014, de 25 d noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales", *Revista Catalana de Dret Públic: blog*, 19 de diciembre de 2014.

provisional y la enmienda simplificada de los tratados internacionales en España. En relación con la primera, la LTOAI otorga al Consejo de Ministros la competencia para autorizar motivadamente la aplicación provisional, total o parcial, de un tratado internacional antes de su entrada en vigor (art. 15). Tal posibilidad se encuentra sujeta, sin embargo, a dos limitaciones. La primera, de carácter absoluto, puesto que se impide la aplicación provisional de los tratados internacionales previstos en el art. 93 de la Constitución, es decir, aquellos mediante los que se efectúa la cesión del ejercicio de competencias soberanas a una organización internacional. La segunda restricción rige para los tratados a los que hace referencia el artículo 94.1 de la Constitución que, por razón de su contenido, requieren la previa autorización de las Cortes Generales para prestar el consentimiento de España en obligarse por los mismos. En este caso, no se prohíbe su aplicación provisional pero, en caso de no obtenerse la autorización de las Cortes Generales, esta aplicación deberá cesar tras la notificación inmediata de la decisión de no ser parte en el tratado al resto de partes contratantes.

En ambos casos, y con buen juicio, de lo que se trata es de salvaguardar la prerrogativa de las Cortes Generales de rechazar la manifestación del consentimiento en obligarse por determinados tratados cuya materia es sensible, y evitar, en este caso, que dichos tratados hayan surgido ya efectos jurídicos. Cabe apuntar que eso se logra con la prohibición que afecta a los tratados del art. 93 de la Constitución, pero no así con la restricción para los del art. 94.1. En este sentido, no puede ignorarse que durante la aplicación provisional de un tratado este surge plenos efectos jurídicos y la autorización de las Cortes corre el riesgo de convertirse en superflua, "ya sea porque la finalidad perseguida por el tratado se haya agotado antes de su consideración por las Cámaras, ya sea porque con la aplicación provisional del tratado se haya creado una situación irreversible en la que una hipotética denegación de la autorización no tendría efectos prácticos"<sup>7</sup>. En este punto, la Ley claramente prioriza la capacidad de acción del Gobierno por encima de la salvaguarda del poder legislativo.

En cuanto a la enmienda de los tratados, menos problemática, la principal novedad es la inclusión de un procedimiento de enmienda simplificada en el régimen de los tratados internacionales en España. Efectivamente, la LTOAI distingue entre la enmienda ordinaria

---

<sup>7</sup> Andrés Sáenz de Santa María, P., "Artículo 15. Aplicación provisional", en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la... op. cit.*, p. 316.

de los tratados siguiendo lo previsto en los mismos y habitualmente mediante la conclusión de un nuevo tratado *ad hoc* de enmienda (art. 36.1, de conformidad con el art. 39 de la CVDT) y el procedimiento de enmienda simplificada (art. 36.2), cada vez más frecuente en la práctica internacional debido a las exigencias de flexibilidad y celeridad en determinados ámbitos<sup>8</sup>. Así, la LTOAI refleja dos de las modalidades de enmienda simplificada que se han desarrollado en la práctica: las enmiendas automáticas, que entran en vigor directamente sin que se requiera ninguna decisión por parte del Estado (art. 36.2.a) y aquellas que pueden ser aceptadas o rechazadas en un determinado plazo, interpretando la ausencia de respuesta por parte del Estado como aceptación tácita (art. 36.2.b). En el primer supuesto, el Consejo de Ministros se limitará a tomar conocimiento de la enmienda, mientras que en el segundo este puede previamente acordar la aceptación o rechazo de la misma. La intervención parlamentaria brilla por su ausencia.

### ***Otros acuerdos internacionales***

En los títulos III y IV, la LTOAI regula otras dos modalidades de acuerdos internacionales “de relevancia creciente en la práctica internacional que, sin embargo, no gozan de la naturaleza de los tratados internacionales”<sup>9</sup>: los Acuerdos internacionales administrativos (AIAs) y los Acuerdos internacionales no normativos (AINNs). Su inclusión fue ampliamente cuestionada durante el trámite parlamentario de la Ley<sup>10</sup>, no obstante,

---

<sup>8</sup> Una necesidad que se presenta muy acusadamente, por ejemplo, en el ámbito de la protección internacional del medio ambiente. Así, son numerosos los tratados internacionales en esta materia que se encuentran sujetos a procedimientos de enmienda simplificados que requieren poco más que la no oposición expresa de los Estados para que surjan efectos para todas las Partes. Es el caso, por ejemplo, del Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono, firmado el 22 de marzo de 1985 (BOE, 16 de noviembre de 1988, núm. 275), cuyos artículos 9 y 10 desdoblaron el régimen de adopción de enmiendas, según se trate de enmiendas referidas al Convenio o a los protocolos (artículo 9) o a los anexos (artículo 10), previendo un sistema más simple y acelerado en este segundo caso, al tratarse de enmiendas que no afectan al núcleo esencial de la regulación. En particular, en sus párrafos segundo y tercero, el artículo 10 prevé que las enmiendas a los anexos al Convenio o sus protocolos surtirán efecto para todas las Partes que no hayan notificado por escrito su disconformidad con la misma al Depositario, en el plazo de seis meses.

<sup>9</sup> LTOAI, preámbulo.

<sup>10</sup> Como precisa A. Remiro Brotóns, la hostilidad hacia dichas categorías fue evidente en todos los grupos de la oposición, con excepción de UPyD, Remiro Brotóns, A., “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales”, en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la... op. cit.*, p. 50. En particular, destacan las enmiendas a

finalmente superaron el escollo y, como señala A. Remiro Brotons, ocupan los laterales de un tríptico en cuyo panel central se sitúan los tratados<sup>11</sup>. Seguidamente se examinan la noción y particularidades de cada uno de ellos.

a) Los Acuerdos internacionales administrativos

Conocidos habitualmente como “acuerdos de ejecución de tratados internacionales”, los AIAs son definidos en el art. 2.b de la LTOAI como todo “acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional”. Precisa la LTOAI que no es un acuerdo de este tipo “el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno”. De acuerdo con esta definición, los elementos definitorios de este tipo de acuerdos son: a) su carácter internacional *sin ser constitutivos de tratado*; b) su celebración por parte de órganos, organismos o entes del Estado competentes por razón de la materia, no por el Estado en cuanto tal; c) la previa cobertura en un tratado que ejecuta o desarrolla; y d) su contenido “habitualmente” técnico<sup>12</sup>.

La naturaleza de este tipo de acuerdos merece una reflexión previa. Desde la perspectiva doméstica, los AIAs no son considerados por la LTOAI como tratados internacionales, pero sin lugar a dudas sí tienen tal naturaleza en el plano internacional. La LTOAI les priva de tal consideración en la medida en que son concluidos por órganos, organismos y entes de la Administración Pública (incluyendo, como veremos, a las Comunidades Autónomas) y debido a ello su tramitación interna es distinta a la prevista en el Título II para los tratados (en términos generales, la regulación se simplifica). Desde la perspectiva de la CVDT, sin

---

la totalidad de la Ley que fueron presentadas por los Grupos Parlamentarios EAJ-PNV e Izquierda Plural en el Congreso de los Diputados.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>12</sup> Sirva como ejemplo, entre muchos otros, el Acuerdo administrativo entre el Ministerio de Sanidad y consumo de España y el Ministerio de sanidad, juventud y deportes de Francia relativo a las modalidades de aplicación del acuerdo marco entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza firmado el 27 de junio de 2008 (BOE, núm. 282, de 21 de noviembre de 2014). El mismo viene a dar cumplimiento al artículo 8 del Convenio marco, el cuál prevé que “Un acuerdo administrativo concluido entre las autoridades competentes de las Partes fijará las modalidades de aplicación del presente acuerdo marco”.

embargo, los AIAs tienen naturaleza de tratados internacionales en tanto que se ajustan a su definición y, en particular, se rigen por Derecho internacional y obligan al Estado. En este sentido, no hay que olvidar que desde la óptica internacional y a efectos de determinar el obligado y el responsable internacionalmente por su incumplimiento, esos "órganos, organismos y entes" son "Estado"<sup>13</sup>. Efectuar tal distinción en el ámbito interno es posible según la propia CVDT, en cuyo art. 2.2 establece que las disposiciones del párrafo I sobre los términos empleados en la Convención "se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado". Lo que resulta más criticable es que, queriendo fijar esta diferencia, la LTOAI mantenga como definición de tratado internacional la que establece la CVDT. Como bien señala A. Remiro Brotóns, para reflejar efectivamente el contraste deseado, hubiera sido mejor introducir una definición de *tratado-especie* frente al *tratado-género* de la CVDT<sup>14</sup>.

Los AIAs son, en definitiva, una modalidad de ejecución de tratados internacionales que, debido a su carácter fundamentalmente técnico y a su cobertura en un tratado internacional previo que, ese sí, se ha sujetado a las exigencias del Título II, admiten una cierta descentralización en su conclusión. A tal efecto, los signatarios de los mismo tienen autonomía para decidir el procedimiento para concluirlos (art. 40.1), respetando en todo caso tanto las previsiones del tratado que ejecuta como algunos requisitos mínimos establecidos en el Título III de la LTOAI.

Igualmente, el control de la conclusión de dichos acuerdos por parte de la Administración central se satisface, no mediante la información a las Cortes Generales o al Consejo de Ministros (respecto a este último, salvo "cuando su importancia o alcance así lo aconseje"<sup>15</sup>), sino a través de la exigencia de remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación todos los proyectos de AIAs antes de su firma para que la Asesoría Jurídica Internacional (AJI) del mismo pueda emitir en el plazo de diez días un informe sobre su naturaleza y formalización (art. 39.1). En ese informe, la AJI se pronunciará sobre la forma que debe tomar el acuerdo, bien confirmando que pueda canalizarse como AIA,

---

<sup>13</sup> Y es por ello que el art. 38.4 LTOAI exige que junto a la mención al órgano, organismo o ente que los celebre figure la expresión "Reino de España".

<sup>14</sup> Remiro Brotóns, A., "Comentario general a la Ley...", *op. cit.*, p. 56.

<sup>15</sup> LTOAI, art. 40.2.

bien acordando que el mismo debería constituir un tratado internacional, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento regulado en el Título II. Por otro lado, la exigencia de publicidad de los mismos requiere que, además de publicarse en el Boletín oficial de la administración signataria, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado (art. 41.3), pasando entonces a formar parte del ordenamiento interno (art. 41.4).

Un aspecto importante sobre el que la LTOAI no se pronuncia es sobre la posición que ocupan dichos acuerdos en relación con el resto de normas del ordenamiento interno. Como se ha mencionado, desde la óptica internacional dichos acuerdos no difieren mucho de un tratado internacional, pero a nivel nacional resulta difícil afirmar con rotundidad su carácter supralegal siendo que su procedimiento de conclusión no queda sujeto al control parlamentario de los artículos 93 y 94.1 de la Constitución. Los problemas jurídicos que pudieran suscitarse previsiblemente podrán ser resueltos considerando que los AIAs se ajustan a un tratado internacional previo y que las eventuales contradicciones entre este y la ley sí encuentran solución en la prevalencia de los tratados ahora afirmada expresamente en la LTOAI<sup>16</sup>. No obstante, teniendo en cuenta la vocación clarificadora de esta Ley, no hubiera estado de más incluir una disposición al respecto que despejara, y no añadiera, dudas al respecto.

#### b) Los Acuerdos internacionales no normativos

La última categoría de tratados que regula la LTOAI son los Acuerdos internacionales no normativos, comúnmente conocidos como "memorandos de entendimiento" (MOUs). La LTOAI los define en su art. 2.c como aquel "acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional". En este

---

<sup>16</sup> Para A. Remiro Brotóns, esa cobertura por un tratado previo es lo único que puede justificar el rango supralegal de los AIAs, acuerdos, por otro lado, sustraídos tanto del control parlamentario como incluso del control por parte del Consejo de Ministros, Remiro Brotóns, A., "Comentario general a la Ley...", *op. cit.*, p. 57.

caso, sus elementos característicos son: a) su carácter internacional, sin ser constitutivos de tratado ni de AIA; b) su celebración por parte de una serie de organismos y entes de la administración central, autonómica y local competentes; c) su contenido: declaraciones de intenciones o compromisos de carácter político, técnico o logístico; y d) el que no constituyen fuente de obligaciones internacionales ni se rigen por el Derecho internacional<sup>17</sup>.

A diferencia de las dos anteriores categorías de acuerdos, en el supuesto de los AINN estamos claramente ante un instrumento que no constituye un tratado internacional ni internamente ni tampoco desde la perspectiva de la CVDT. No encaja en la definición de esta última puesto que, aún siendo celebrado por el Estado (la administración central, autonómica y local constituyen "Estado" desde la perspectiva internacional), no son fuente de obligaciones internacionales<sup>18</sup> y no se rigen por el Derecho internacional. Ello no implica, sin embargo, que no puedan desplegar efectos ni crear obligaciones exigibles en el ordenamiento interno. Su voluntad es establecer compromisos de actuación, pero se trata de compromisos políticos y su cumplimiento descansa fundamentalmente en la buena fe de las partes.

La inclusión de este tipo de acuerdos en la LTOAI ha suscitado opiniones dispares. Como se ha señalado, al tratarse de acuerdos fuera del marco de la CVDT, para la mayoría de grupos parlamentarios en el Congreso, hubiera sido conveniente no mezclarlos en una ley cuyo objetivo principal es clarificar el régimen de los tratados en España. Efectivamente, su inserción en la LTOAI puede generar cierta confusión, pero no es menos cierto que una ley adoptada en España en el momento actual no puede ignorar la práctica llevada a cabo en los últimos años, y el dinamismo en las relaciones internacionales ha conllevado una prolífica actividad por parte de todos los niveles administrativos. No reconocer esa realidad en la LTOAI hubiera comportado problemas de otro orden e, igualmente, la opción de dejar su regulación a un posterior desarrollo por vía reglamentaria tampoco resulta satisfactoria desde una perspectiva democrática.

---

<sup>17</sup> Un ejemplo reciente de este tipo de acuerdos es el Convenio de cooperación transfronteriza entre el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Consejo Regional de Languedoc-Rosellon, RESOLUCION PRE/1622/2015, de 9 de julio, por la que se da publicidad al Convenio de cooperación transfronteriza entre el Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Consejo Regional de Languedoc-Rosellon (codigo 2015/4/017).

<sup>18</sup> La LTOAI insiste en ello en su artículo 43.

De forma similar a lo que ocurre con los AIAs, los signatarios de dichos acuerdos tienen autonomía para decidir el procedimiento de conclusión de los mismos (art. 46.1), debiendo informar los propios Servicios jurídicos del órgano o ente firmante de su naturaleza, procedimiento y adecuada instrumentalización (art. 45). En este supuesto, pues, la LTOAI confía a los propios órganos tanto el control de que dicho acuerdo no encubre en realidad un tratado internacional, como el cumplimiento del reparto competencial establecido en la Constitución. Dicha confianza, como veremos a continuación, no alcanza a los AINN celebrados por las Comunidades Autónomas, lo que ha sido ampliamente criticado. La intervención de la administración central pasa por un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el acuerdo implique obligaciones financieras (art. 45), la toma de conocimiento por el Consejo de Ministros "cuando su importancia así lo aconseje" (art. 46.2) y la inscripción del AINN en el registro de dichos acuerdos por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (art. 48).

### ***Encaje y competencias de las Comunidades Autónomas***

Tal y como se ha mencionado al inicio, uno de los principales objetivos de la LTOAI es clarificar el encaje de las Comunidades Autónomas en este ámbito<sup>19</sup>. Como es bien sabido, tras el reparto competencial efectuado por la Constitución en 1978, fue necesario precisar hasta dónde llegaba la competencia exclusiva del Estado sobre las "relaciones internacionales" (art. 149.1.3ª de la Constitución). Durante los primeros años, el Tribunal Constitucional mantuvo una interpretación muy extensiva de dicha competencia que tenía como consecuencia la atribución al Estado central no solamente del núcleo de la misma, el *ius ad tractatum*, sino prácticamente de toda aquella competencia que sonara a proyección exterior del Estado. La flexibilización de la doctrina del alto Tribunal a partir de principios de los años noventa, no obstante, permitió una interpretación más equilibrada que garantizara la distribución constitucional de competencias. Así, con ella se abría la puerta a la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la formación de la voluntad del Estado a la hora de comprometerse internacionalmente (fase ascendente),

---

<sup>19</sup> Así como, en menor medida, el de las ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades locales.

como posteriormente al momento de ejecutar el contenido de los tratados celebrados (fase descendente).

Siguiendo esa nueva línea interpretativa, las Comunidades Autónomas han llevado a cabo en la práctica una importante actividad internacional. En buena parte, eso explica que en los Estatutos de Autonomía aprobados más recientemente se reconozcan expresamente competencias en este ámbito<sup>20</sup>. Esta es la realidad que la LTOAI viene a reconocer y regular pero que, por la forma en que lo hace, como ya se ha mencionado, despertó profundas críticas entre algunos de los grupos parlamentarios durante la tramitación de la misma, que acusaron a la Ley de profundamente recentralizadora<sup>21</sup>.

Partiendo del reparto constitucional de competencias y de la práctica internacional al respecto, la LTOAI divide el breve Título V dedicado a las Comunidades Autónomas en dos capítulos: el primero regula su participación en la celebración de tratados internacionales; el segundo hace referencia a la celebración de AIAs y AINNs por parte de las mismas<sup>22</sup> en materias propias de su competencia. En relación con el primer capítulo, no hay sorpresas. Este regula la potestad de las Comunidades Autónomas de solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de un tratado que tenga por ámbito materias de su competencia o interés específico, o bien afecte especialmente su respectivo ámbito material (art. 49); el deber de información del Gobierno a las Comunidades Autónomas de la negociación o conclusión de tratados que, por los motivos arriba mencionados, les afecten, pudiendo estas remitir las observaciones que juzguen pertinentes (art. 50); y la participación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas que negocien tratados que igualmente les afecten (art. 51). Resulta de interés destacar que más allá del deber de información, dichas posibilidades se configuran como potestades de las Comunidades Autónomas que no encuentran una correspondiente obligación del Estado de concederlas. En otras palabras, tanto la solicitud de apertura de negociaciones como la solicitud de participación en las delegaciones

---

<sup>20</sup> Sirvan como ejemplo, los artículos 195 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

<sup>21</sup> No han faltado tampoco voces críticas entre la doctrina. Véase, por ejemplo: Fernández Tomás, A., "Parliamentary Control of "Other International Agreements" in the New Spanish Treaties and Other International Agreements Act", *SYBIL*, 2014, vol. 18, pp. 61-86, en particular, pp. 14 y ss.

<sup>22</sup> También por parte de las ciudades de Ceuta y Melilla y los Entes locales.

españolas de negociación están sujetas a la respuesta motivada del Gobierno que, por tanto, puede razonadamente denegar tales pretensiones. En ese caso, se ha apuntado, no está previsto que las Comunidades Autónomas ostenten un derecho de recurso contra tal decisión<sup>23</sup>.

La regulación de la celebración de AIAs y AINN por parte de las Comunidades Autónomas (arts. 52 y 53, respectivamente), por el contrario, sí contiene alguna particularidad respecto al régimen general regulado en los títulos anteriores. En relación con los primeros, no es preciso añadir ninguna salvedad dado que en buena medida resulta reiterativo con lo previsto en el Título III (de hecho, el propio art. 52 contiene una remisión al régimen regulado en aquél). Respecto a los AINNs, sin embargo, sí que encontramos una diferencia cuando sus signatarios son los entes de la administración territorial descentralizada (Comunidades Autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales). En este supuesto, los proyectos de AINNs deberán remitirse al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que la AJI emita su informe de control (art. 53.3) de carácter jurídico, preceptivo, previo y no vinculante<sup>24</sup>. Ello no es así, cuando quien concluye el AINN es un ente, órgano u organismo de la Administración General del Estado. En esos casos, el informe se fía a los servicios jurídicos propios del órgano signatario.

Siendo que los órganos de las Comunidades Autónomas cuentan también con sus propios servicios jurídicos, esta previsión ha suscitado reacciones encontradas<sup>25</sup>. Para algunos evidencia una intromisión injustificada del Estado en las competencias de las Comunidades Autónomas o, cuanto menos, una cierta desconfianza en el modelo territorial del Estado. Sobre todo cuando las Comunidades Autónomas han venido celebrando este tipo de acuerdos desde hace años, favoreciendo los lazos y la

---

<sup>23</sup> Saura Estapà, J., *op. cit.*

<sup>24</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J., "Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos", en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la..., op. cit.*, p. 925.

<sup>25</sup> Como también suscita debate la obligación de remitir copia de los AINN al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en un registro central (art. 48) siendo que las Comunidades Autónomas poseen sus propios registros administrativos. Para algunos la existencia de un registro unificado es preferible en términos de claridad y seguridad jurídica (Gutiérrez Espada, C., "Artículo 48. Registro", en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la..., op. cit.*, p. 870), mientras que para otros hubiera sido suficiente garantizar una buena interconexión en la red de registros autonómicos (Remiro Brotóns, A., "Comentario general a la Ley...", *op. cit.*, p. 62).

cooperación internacional entre administraciones. Para otros, resulta perfectamente coherente con los principios de coordinación de la política exterior y de unidad de la acción del Estado”<sup>26</sup>.

Seguramente, una solución razonable hubiera sido, como apunta José Martín y Pérez de Nanclares, haber atribuido a la AJI la tarea de emitir el dictamen preceptivo en todos los supuestos, no únicamente cuando los signatarios son las Comunidades Autónomas. Tal y como él mismo sugiere, diversas razones de seguridad jurídica y de coherencia legislativa apoyan tal opción: la complejidad de la tarea de discernir cuando un acuerdo es un AINN o un tratado, la coherencia con el hecho de que las Comunidades Autónomas también cuentan con servicios jurídicos propios, el respeto a la continuidad en las funciones que la AJI venía desempeñando y la conformidad con lo manifestado por el Consejo de Estado respecto al anteproyecto de Ley<sup>27</sup>.

### ***Consideraciones finales***

A modo de conclusión, nos permitimos hacer una valoración general positiva en cuanto a la adopción de la Ley y matizada en relación con su contenido. Se trata de un texto necesario y anhelado, por motivos que ya se han mencionado, que dota al Estado español de una regulación integrada en este ámbito. Por una parte, la LTOAI cumple su objetivo de regular la materia desde una perspectiva global y de forma sistemática. Quizá para algunos, demasiado globalmente, por cuanto incluye un tipo de acuerdos, los AINNs, que ni desde la perspectiva doméstica ni a nivel internacional tienen la naturaleza de tratados ni la voluntad de crear obligaciones internacionales. Por otra parte, la LTOAI hace un esfuerzo por modernizar la normativa de acuerdo con las circunstancias actuales, reconociendo, por ejemplo, las nuevas prácticas en materia de enmienda de tratados que tienden a simplificar y acelerar los procedimientos sobre todo en determinados ámbitos del Derecho internacional.

---

<sup>26</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J., “Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos”, en Andrés Sáenz de Santamaría, P., Díez Hochleitner, J., Pérez de Nanclares, J., *Comentarios a la... op. cit.*, p. 943.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pp. 944 a 946.

La presente Ley ha clarificado muchos aspectos pero también ha sembrado algunas dudas: ¿qué lugar ocupan los AIAs respecto al resto de normas del ordenamiento interno?, ¿a qué se reduce la prerrogativa de las Cortes Generales si se decide la aplicación provisional de un tratado que cuando es rechazado por estas ya ha agotado su vigencia?; ¿porqué no pueden los servicios jurídicos de las administraciones territoriales descentralizadas controlar la instrumentalización de los AINNs? Aunque no exentos de controversia, algunos de estos interrogantes apuntan a los órganos (Cortes Generales) y administraciones (Comunidades Autónomas) que menos beneficiados han salido de esta normativa, en contraste con las amplias prerrogativas concedidas al Gobierno.

Igualmente, algunos de los objetivos que planteaba la Ley no parecen haber sido satisfactoriamente resueltos en ella. Así, si bien el preámbulo de la LTOAI insiste en “las profundas repercusiones” de la pertenencia de España en la Unión Europea y las peculiaridades de los llamados “acuerdo mixtos” en los que son parte tanto la Unión como sus Estados miembros, esta cuestión no se regula en el cuerpo de la Ley. El tema se encuentra relegado a una cláusula de salvaguardia en la Disposición adicional segunda, en virtud de la cual, lo regulado en la Ley es sin perjuicio de “las peculiaridades que en materia de acuerdos internacionales puedan derivarse para España como consecuencia de la obligación de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en especial de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que regulan la acción exterior de la Unión”. Seguramente la LTOAI no hubiera aportado nada demasiado novedoso y sabemos también que cualquier previsión quedaría asimismo sujeta al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, por lo que el funcionamiento de los acuerdos mixtos es competencia más bien del ordenamiento comunitario. No obstante, teniendo la LTOAI esta vocación globalizadora e incluso didáctica, no hubiéramos juzgado de más la incorporación, sino de un título, sí al menos de alguna previsión relativa a la afectación de las competencias y procedimientos regulados en la Ley como consecuencia de la pertenencia a una organización supranacional como es la Unión Europea, a la que España ha cedido el ejercicio de competencias soberanas.

En cualquier caso, por fin tenemos una regulación doméstica de los tratados internacionales, primer pilar de los recientes desarrollos legislativos en España en materia de Derecho internacional.





**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*

International Public Law  
and International Relations  
Research Group

Carrer Ramon Trias Fargas, 25  
08005 Barcelona - SPAIN  
Phone no.: +34 935421918  
Orbis Website: [www.upf.edu/orbis](http://www.upf.edu/orbis)

