



La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado

España



ESTUDIO

EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

Unidad Biblioteca de Derecho Comparado
PE 698.044–Septiembre de 2021

ES

LA RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES, UNA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

España

ESTUDIO

Septiembre 2021

Resumen

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio, que tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva de Derecho comparado, la ratificación de tratados internacionales en distintos ordenamientos jurídicos.

El propósito del estudio es examinar la ratificación de los tratados internacionales en la legislación española, haciendo especial referencia al marco jurídico aplicable, los procedimientos y el tiempo necesario probable para la ratificación.

Para ello, después de una introducción general, se analizan las disposiciones de carácter constitucional, legislativo y reglamentario que rigen el proceso de elaboración y adopción de los tratados en España y el reparto de responsabilidades entre los distintos actores, así como las fases principales del procedimiento a seguir para la celebración de tratados.

En España corresponde al Gobierno la celebración de tratados internacionales. En su condición de Monarquía parlamentaria el Jefe del Estado, el Rey, ostenta la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, pero está supeditado al Gobierno, que es el que dirige la política exterior con el control del Parlamento. El hecho autonómico que la Constitución reconoce se concreta en la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase inicial como en la fase final del proceso de celebración de tratados.

El presente estudio pretende ser una herramienta útil para los diferentes órganos del Parlamento Europeo, exponiendo una visión global del proceso de ratificación aplicado por el Estado objeto de análisis (en este caso, España). Esto permitirá, por ejemplo, que los órganos del Parlamento definan sus calendarios de trabajo, teniendo en cuenta una estimación del tiempo que puede resultar necesario para concluir la ratificación de un futuro tratado.

AUTOR

El autor de este documento es el **Prof. Dr. Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI**, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos, por encargo de la Unidad “Biblioteca de Derecho Comparado”, Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios (DG EPRS) de la Secretaría General del Parlamento Europeo.

EDITOR

Prof. Dr. Ignacio DÍEZ PARRA, Jefe de la Unidad “Biblioteca de Derecho Comparado”.

Para contactar la Unidad, por favor envíe un correo electrónico a:

EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: ES

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y las opiniones expresadas en el mismo no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Está dirigido a los miembros y personal del Parlamento Europeo para su trabajo parlamentario.

Reproducción y traducción autorizadas, excepto a fines comerciales, con expresa mención de la fuente y previa información a la Unidad competente mediante el envío de una copia a la dirección de correo electrónico arriba indicada.

Manuscrito completado en septiembre de 2021

Bruselas, © Unión Europea, 2021

Créditos de las imágenes: © Creativa Images / Adobe Stock.

PE 698.044

Impreso

ISBN: 978-92-846-8567-7

DOI:10.2861/336381

QA-01-21-264-ES-C

PDF

ISBN: 978-92-846-8564-6

DOI:10.2861/720602

QA-01-21-264-ES-N

Índice

Lista de abreviaturas	VI
Síntesis	VII
I. Introducción.....	1
I.1. La posición de España en la escena internacional.....	1
I.1.1. Ingreso en organizaciones internacionales de ámbito universal en los años 50 del siglo XX.....	1
I.1.2. Ingreso en el Consejo de Europa.....	1
I.1.3. Ingreso en la Organización del Atlántico Norte (OTAN)	2
I.1.4. España y la jurisdicción internacional.....	2
I.1.5. Participación en Foros internacionales (España en el G20)	4
I.2. España e Hispanoamérica.....	5
I.2.1. Una tradición	5
I.2.2. Un presente.....	6
I.3. España y la Unión Europea, apuntes históricos.....	7
II. Régimen jurídico.....	8
II.1. La Constitución de 1978.....	8
II.2. Leyes orgánicas	11
II.3. Leyes ordinarias.....	11
II.4. El concepto de “relaciones Internacionales” del art. 149.1.3 CE y los tratados.....	12
II.5. Tipos de instrumentos internacionales en Derecho Español	14
II.5.1. Los tratados.....	16
II.5.2. Los “acuerdos internacionales administrativos”	16
II.5.3. Los “acuerdos internacionales no normativos”	18
II.6. La recepción del Derecho Internacional.....	19
II.6.1. Tratados.....	19
II.6.2. Normas institucionales (actos de las OOII).....	20
II.6.3. Normas internacionales consuetudinarias	20
II.7. Posición del Derecho Internacional en la jerarquía de las normas	21
II.7.1. Tratados.....	21
II.7.2. Normas internacionales consuetudinarias	23
II.7.3. Normas institucionales (actos de las OOII).....	23
II.8. Los tratados internacionales como criterios interpretativos del sistema constitucional de derechos y libertades fundamentales	24
III. Actores.....	27
III.1. El Jefe del Estado: El Rey.....	27
III.2. El Poder Ejecutivo	27
III.2.1. El Gobierno.....	27
III.2.2. El Ministerio de Asuntos Exteriores	28
III.2.3. El Consejo de Estado.....	28
III.3. El Poder Legislativo.....	29
III.4. El Tribunal Constitucional: el control de constitucionalidad de los tratados.....	30
III.5. Las Comunidades Autónomas	33
IV. El proceso de celebración de los tratados: procedimiento.....	38
IV.1. Una cuestión previa: el proceso de celebración de los tratados	38
IV.2. Fase inicial: negociación, adopción y autenticación.....	38
IV.2.1. El referéndum.....	44
IV.2.2. La iniciativa popular	44

IV.3. Fase final: la manifestación del consentimiento en obligarse.....	44
IV.4. Reservas, declaraciones interpretativas y objeciones	47
IV.5. Entrada en vigor y aplicación provisional.....	50
IV.5.1. Entrada en vigor	50
IV.5.2. Aplicación provisional.....	52
IV.6. Publicación de los tratados	54
IV.7. Ejecución de los tratados.....	58
IV.8. Aplicación e interpretación.....	61
V. Tiempo transcurrido hasta la ratificación.....	65
VI. Conclusiones	68
Lista de las normas citadas.....	70
Lista de las sentencias citadas.....	73
Bibliografía.....	75
Lista de los sitios web consultados.....	80

Índice de cuadros

CUADRO 1	9
Artículos de la Constitución Española sobre celebración de tratados.....	9
CUADRO 2	11
Art. 1.5 Código Civil	11
CUADRO 3	15
LTOAI, art. 2, puntos a), b) y c).....	15
CUADRO 4.....	17
LTOAI, art. 52	17
CUADRO 5	17
LTOAI, arts. 41, 42	17
CUADRO 6	20
STC 28/1991, fundamento 4.....	20
CUADRO 7	22
LTOAI, art. 31	22
CUADRO 8	24
Art. 10.2 CE.....	24
CUADRO 9	29
LOCE, arts. 1.1 y 22	29
CUADRO 10	32
Control previo de constitucionalidad: art. 95 CE; art. 78.1 LOTC y 19 LTOAI	32
Control posterior de constitucionalidad: art. 161.1.a) CE y art. 27 LOTC.....	32
CUADRO 11	36
Participación de las CCAA – Arts. 49, 50, 51, 52 y 53 LTOAI.....	36
CUADRO 12	40
Arts. 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 14 LTOAI.....	40
CUADRO 13	44
Art. 92 CE	44

CUADRO 14	44
Art. 86.3 CE.....	44
CUADRO 15	46
LTOAI: arts. 16.2, 17.2 y 17.3, 18.1	46
CUADRO 16	47
LTOAI: arts. 17.3, 21.2 y 21.3.....	47
CUADRO 17	49
Art. 156 del Reglamento del Congreso.....	49
CUADRO 18	49
Art. 144 del Reglamento del Senado.....	49
CUADRO 19	50
LTOAI, art 34.....	50
CUADRO 20	52
LTOAI, art 23.1.....	52
CUADRO 21	53
LTOAI, art 15.....	53
CUADRO 22	54
LTOAI, arts. 23.2 y 24.1	54
CUADRO 23	54
Publicación de los tratados: CE, art. 96.1; C. Civil, art. 1.5; LTOAI, art. 23, 24, 25 y 27	54
CUADRO 24	58
LTOAI: arts. 28.2 y 30.....	58
CUADRO 25	60
LTOAI, art. 30.3.....	60
CUADRO 26	60
LOCE, art. 24.....	60
CUADRO 27	62
C. Civil, art. 3.1	62
CUADRO 28	62
LTOAC, art. 35.....	62
CUADRO 29	64
LTOAI, art. 29	64
CUADRO 30	65
Procedimiento normal (entre los ocho y los once meses).....	65
CUADRO 31	65
Procedimiento de urgencia (entre cuatro y cinco meses)	65

Lista de abreviaturas

ALC	América Latina y Caribe
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CV 1969	Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 26 de mayo de 1969
CV 1986	Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LTOAI	Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OOII	Organizaciones Internacionales
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
RJ	Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Síntesis

En España, Monarquía parlamentaria, la competencia en política exterior y en materia de tratados internacionales corresponde al Gobierno, no al Jefe del Estado, el Rey. En consecuencia, el Rey actúa en esos ámbitos supeditado al Gobierno ejerciendo “las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes” (art. 56 CE). Entre ellas, “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales” de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 56).

El Gobierno dirige la política exterior (art. 97 CE). Dentro de ella se encuentra la celebración de tratados internacionales, que el art. 149.1.3 CE y la jurisprudencia del TC relativa al mismo afirman como ámbito de su competencia exclusiva.

La competencia exclusiva del Gobierno en materia de tratados internacionales está sometida al control de las Cortes Generales (el Parlamento). En unos casos, en función de la materia sobre la que verse el tratado, necesitando su autorización previa en orden a manifestar el consentimiento en obligarse por el tratado (arts. 93 y 94.1 CE). En los demás, debiendo informarles de los tratados celebrados (art. 94.2 CE).

En esa tarea de calificación del tratado que tiene lugar en la fase final del proceso de celebración del tratado en orden a determinar la vía parlamentaria a seguir antes de manifestar el consentimiento en obligarse, el Gobierno cuenta con la intervención del Consejo de Estado, “supremo órgano consultivo del Gobierno” (art. 1.1. LOCE). Este órgano interviene también después, en la fase de ejecución del tratado, debiendo ser consultado, según el caso, tanto por el Gobierno como por las CCAA en relación con la adopción de las medidas necesarias a tal fin.

La configuración de España como Estado autonómico se concreta en la participación de las CCAA tanto en la fase inicial como en la fase final del proceso de celebración de los tratados. En línea con la jurisprudencia dictada por el TC en interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos internacionales aborda por fin esa participación, contemplando incluso la participación autonómica en la delegación española negociadora del tratado. Eso sí, en el marco de la competencia exclusiva que posee el Gobierno en materia de tratados. Por lo tanto, con carácter facultativo, si bien el Gobierno está obligado a motivar su decisión a las CCAA cuando no acceda a la participación en el proceso de celebración del tratado solicitada por ellas.

En coherencia con lo dispuesto en materia de jerarquía por el art. 95 CE, los tratados internacionales son susceptibles de control de constitucionalidad (tanto previo como posterior). Poseen por lo tanto rango infra constitucional pero supralegal (en virtud del art. 96.1 CE), toda vez que sólo pueden ser derogados, modificados, o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

Idéntico rango poseen en España, por analogía con los tratados toda vez que la CE 1978 no lo aborda expresamente, las normas internacionales consuetudinarias y los actos de Organizaciones Internacionales *distintas* de la Unión Europea. El Derecho de la Unión Europea, por el contrario, goza de las características inherentes al mismo declaradas por el TJUE en su jurisprudencia, hipótesis ya contemplada por la CE 1978 en el art. 93.

Frente a la situación anterior en el Derecho Español en materia de tratados (regulada hasta ese momento por una norma preconstitucional), la Ley 25/2014 supone un avance, subsana el

insatisfactorio tratamiento recibido hasta entonces, tiene como marco de referencia las CV 1969 y 1986 y reitera y desarrolla disposiciones constitucionales en materia de tratados.

El Derecho Internacional (convencional, consuetudinario e institucional) es fuente formal del ordenamiento jurídico español.

España tiene como uno de sus pilares estructurales la consideración de los derechos fundamentales de la persona como parte nuclear del sistema político democrático, para cuya interpretación el art. 10.2 CE remite a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados internacionales sobre la materia celebrados por España. Un mandato constitucional que la práctica judicial amplía utilizando como criterios interpretativos tanto la jurisprudencia del TEDH como la interpretación que de los tratados de protección de los derechos humanos celebrados por España en el sistema de la ONU realizan los órganos previstos en ellos. Es el caso de los distintos comités existentes en el marco de esos tratados cuya competencia ha sido aceptada por España.

La previsión de la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) es otro de los pilares insertos en la Constitución de 1978. En coherencia con las exigencias inherentes a la misma, el art. 93 CE introduce *in foro domestico* el principio de atribución (regulado en el ámbito de la Unión Europea en [art. 5 TUE](#)), sobre el que se fundamentó la futura atribución del ejercicio de competencias derivadas la Constitución. Esta previsión constitucional permitió que las negociaciones en orden a la adhesión de España se iniciaran el 5 de febrero de 1978 -esto es, antes de la entrada en vigor de la propia Constitución- y que el citado proceso culminara el 1 de enero de 1986 con la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España y Portugal y el ingreso de ambos Estados como miembros de pleno derecho de las entonces Comunidades Europeas.

I. Introducción

I.1. La posición de España en la escena internacional

I.1.1. Ingreso en organizaciones internacionales de ámbito universal en los años 50 del siglo XX

El ingreso de España en las Organizaciones Internacionales (OOII) de *ámbito universal* más relevantes tiene lugar en la década de los cincuenta del siglo pasado. Es el caso de:

- OMS (1952),
- UNESCO (1953),
- ONU (1955),
- FAO (1955),
- Fondo Monetario Internacional (1958),
- Banco Mundial (1958)¹ y
- OECE –actual OCDE–(1959)².

I.1.2. Ingreso en el Consejo de Europa

Sin embargo, la incorporación de España a OOII que tienen como requisito para la admisión la democracia y el respeto de los derechos humanos, como es el caso en el *ámbito regional europeo* del Consejo de Europa y de la Unión Europea, no fue posible hasta después del régimen del General Franco. El fallecimiento de éste, el 20 de noviembre de 1975, da lugar, no sin dificultades y problemas, a un proceso paulatino de reforma del Estado en orden a su transformación en un Estado democrático³. El 15 de junio de 1977 se celebran las primeras elecciones democráticas con carácter constituyente en orden a la redacción de una Constitución democrática y es en este periodo constituyente cuando España ingresa en el Consejo de Europa (24 de octubre de 1977), ratificando el Convenio europeo de derechos humanos de 4 de noviembre de 1950⁴ y aceptando tanto la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos⁵ como la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶.

¹ Cf. MUNS ALBIXECH, J.: “España y el Fondo Monetario Internacional (FMI)”, *Economistas*, Año Nº 19, Nº 90, 2001, pp. 20-26.

² España fue admitida como miembro de las Naciones Unidas mediante la [Resolución 995 \(X\) adoptada por la Asamblea General de 14 de diciembre de 1955](#). Vid. GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.: “La admisión de España como miembro de la ONU: páginas de Historia”, en la obra colectiva de la ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA: *España y la ONU. 50 Aniversario*, Madrid, 2005, pp. 21-36; LLEONART AMSÉLEM, A.J.: “La admisión de España a la luz de los Documentos oficiales de las Naciones Unidas”, en la misma obra colectiva, pp. 37-53.

³ Reforma articulada en vía legislativa sobre la [Ley para la Reforma Política y la Ley de Partidos Políticos](#).

⁴ Ratificación: 4 de octubre de 1979 ([BOE, nº 243, de 10 de octubre de 1979](#)).

⁵ [BOE, nº 155, de 30 de junio de 1981](#).

⁶ Con fecha 4 de octubre de 1979 ([BOE, nº 243, de 10 de octubre de 1979](#)).

I.1.3. Ingreso en la Organización del Atlántico Norte (OTAN)

Con posterioridad, tiene también lugar la *adhesión a la OTAN*. El proceso se inicia el 2 de diciembre de 1981 fecha en que España comunica a la Alianza su intención formal de adherirse al Tratado de Washington. El 10 de diciembre, los Ministros de la Alianza Atlántica firman el Protocolo de Adhesión de España al Tratado de Washington iniciándose a continuación el proceso de ratificación de dicho Protocolo por los Estados miembros. El 30 de mayo de 1982 el Gobierno español deposita el Instrumento de Adhesión al Tratado de Washington, si bien la incorporación será sólo a los órganos políticos y técnicos, tanto civiles como militares, de la OTAN pero no a la estructura militar integrada. En 1986, el Gobierno somete a referéndum que la participación de España en la Alianza no conllevaría su incorporación a la estructura militar integrada y que se mantendría la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en el territorio español⁷.

I.1.4. España y la jurisdicción internacional

En el terreno de la *jurisdicción internacional*, el 29 de octubre de 1990 España deposita la Declaración de aceptación de la jurisdicción del *Tribunal Internacional de Justicia* respecto de las controversias de orden jurídico no comprendidas en la misma⁸.

Después, en el ámbito del Derecho del Mar, mediante Declaración al efecto realizada el 19 de julio de 2002, España acepta la jurisdicción del *Tribunal Internacional del Derecho del Mar*⁹.

Mención especial requiere el compromiso internacional de España *en materia de derechos humanos*. Un compromiso iniciado en el periodo constituyente, continuado en el tiempo y plenamente vigente en la actualidad, caracterizado por la aceptación de la competencia de la práctica totalidad de los órganos internacionales de control existentes en materia de derechos humanos para poder ser objeto de denuncias individuales e interestatales, visitas e

⁷ El referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986 mostró el respaldo de los ciudadanos a esta propuesta con el 52,54 por ciento de los votos a favor. A partir de ese momento, España inició su participación en todos los comités, grupos de trabajo, agencias, presupuestos y planeamiento de la defensa de la OTAN, con excepción de la estructura militar integrada.

⁸ La aceptación tiene lugar respecto de "*las controversias de orden jurídico no comprendidas en los supuestos y excepciones siguientes:*

a) *Controversias respecto de las cuales el Reino de España y la otra u otras partes hayan convenido o convengan recurrir a un medio pacífico distinto de arreglo de la controversia.*

b) *Controversias en las que la otra parte o partes hayan aceptado la jurisdicción obligatoria del Tribunal únicamente en lo que concierne a la controversia de que se trate o para los fines exclusivos de la misma.*

c) *Controversias en las que la otra parte o partes hayan aceptado la jurisdicción obligatoria del Tribunal con menos de doce meses de antelación a la fecha de presentación de la solicitud escrita incoando el procedimiento correspondiente ante el Tribunal.*

d) *Controversias surgidas antes de la fecha de remisión de la presente Declaración al Secretario General de las Naciones Unidas para su depósito, o relativas a hechos o situaciones acaecidas con anterioridad a dicha fecha, aunque dichos hechos o situaciones puedan seguir manifestándose o surtiendo efectos con posterioridad a la misma." (BOE, nº 275, de 16 de noviembre de 1990).*

⁹ [BOE, nº 170, de 17 de julio de 2003](#). En virtud de la misma: "*De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 287, el Gobierno de España declara que elige el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y la Corte Internacional de Justicia como medios para la solución de las controversias relativas a la interpretación o a la aplicación de la Convención.*" Esta declaración sustituye a la efectuada el 15 de enero de 1997 con ocasión de la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, a tenor de la cual: "*6. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 287, España elige a la Corte Internacional de Justicia, como medio para solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación de la presente Convención.*" ([BOE, nº 39, de 14 de febrero de 1997](#)).

Investigaciones confidenciales¹⁰, siendo esto de aplicación tanto en el plano general o universal de la ONU¹¹ como en el plano regional europeo¹².

Un compromiso internacional, por otra parte, con efectos relevantes en el orden interno español en materia de derechos y libertades del Título I de la CE como pone de manifiesto el examen de la jurisprudencia de los órganos judiciales españoles dictada en el marco de la obligación de interpretación impuesta por el art. 10.2 CE a la que nos referiremos después¹³.

En la misma línea cabe situar, por último, la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998¹⁴.

¹⁰ Vid. *In extenso* FERNÁNDEZ DE CASAVEVANTE ROMANI, C.: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 4ª ed., Dilex SL, Madrid, 2011. Sobre los efectos jurídicos en España de los dictámenes de estos comités vid. *Idem.*: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, 2019.

¹¹ El *Comité de Derechos Humanos* (creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966. Ratificado por España mediante Instrumento de 27 de abril de 1977 ([BOE, nº 103, de 30 de abril de 1977](#)). Completado por el Protocolo Facultativo, de 19 de diciembre de 1966 ([BOE, nº 79, de 2 de abril de 1985](#)). Con posterioridad, mediante Declaración de 25 de enero de 1985 España aceptó, también, la competencia del Comité para poder ser objeto de denuncias interestatales ([BOE, nº 92, de 17 de abril de 1985](#)); *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* (creado por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965 ([BOE, nº 118, de 17 de mayo de 1969](#)). La aceptación de la competencia del Comité tuvo lugar el 13 de enero de 1998 ([BOE, nº 139, de 11 de junio de 1998](#)); *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (creado por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979 ([BOE, nº 69, de 21 de marzo de 1984](#)). La técnica de las denuncias individuales está en su Protocolo Facultativo de 1999. A tal fin, España aceptó la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2001 ([BOE, nº 190, de 9 de agosto de 2001](#)); *Comité contra la Tortura* (contemplado por la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984. España formula la declaración de aceptación de la competencia del Comité, tanto para recibir denuncias individuales como denuncias interestatales, con ocasión del Instrumento de Ratificación, de 19 de octubre de 1987 ([BOE, nº 268, de 9 de noviembre de 1987](#)); *Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (creado por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 1). Ambos, de 13 de diciembre de 2006 (vid. la convención en [BOE, nº 96, de 21 de abril de 2008](#) y el Protocolo Facultativo en [BOE, nº 97, de 22 de abril de 2008](#)); *Comité contra la Desaparición Forzada* (creado por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006 ([BOE, nº 42, de 18 de febrero de 2011](#)); *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (creado por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 2008. Ratificado por España el 9 de junio de 2010 ([BOE, nº 48, de 25 de febrero de 2013](#)); *Comité de Derechos del Niño* (Contemplado por el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 2011. Ratificado por España el 19 de abril de 2013, [BOE, nº 27, de 31 de enero de 2014](#)).

¹² Es el caso tanto del *Comité para la Prevención de la Tortura* (CPT) (creado en el marco del Consejo de Europa por el Convenio europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, de 26 de noviembre de 1987, cuya ratificación conlleva la autorización al CPT para visitar los lugares del Estado concernido en los que se encuentren personas privadas de libertad por decisión de una autoridad pública ([BOE, nº 159, de 5 de julio de 1989](#)), como del *Comité Europeo de Derechos Sociales*, creado por la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 ([BOE, nº 153, de 26 de junio de 1980](#)).

¹³ Vid. el epígrafe II.6 del presente trabajo.

¹⁴ Mediante Instrumento de Ratificación de 19 de octubre de 2000, con una declaración a efectos de lo previsto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 103 del Estatuto. De acuerdo con la misma: "España declara que, en su momento, estará dispuesta a recibir a personas condenadas por la Corte Penal Internacional, a condición de que la duración de la pena impuesta no exceda del máximo más elevado previsto para cualquier delito con arreglo a la Legislación española." ([BOE, nº 126, de 27 de mayo de 2002](#)).

I.1.5. Participación en Foros internacionales (España en el G20)

El G20 fue creado el 25 de septiembre de 1999, en una reunión de los ministros de Finanzas de las entonces siete mayores economías del mundo (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). De ahí su denominación como G7. En 1998 se sumó Rusia, pasando a convertirse en el G8. En 1999, el grupo aumenta con la incorporación de las doce principales economías emergentes del mundo, así como de la Unión Europea. El G20 se convierte así en “un foro único en términos de peso demográfico y económico de sus miembros”, que representan el 85% del PIB global, el 75% del comercio internacional, el 80% de las inversiones globales y dos terceras partes de la población mundial”¹⁵.

Aunque España no es miembro del G20 participa en sus cumbres desde 2008, fecha en la que lo hizo por primera vez con motivo de la cumbre extraordinaria celebrada en Washington (14-15 de noviembre de 2008). Su participación fue posible porque el entonces presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, cedió a España uno de los dos puestos que le correspondían como presidente de turno de la Unión Europea y como miembro del G-8.

Con posterioridad, fue invitada oficialmente para asistir a las cumbres extraordinarias de Londres (2 de abril de 2009), Pittsburgh (24-25 de septiembre de 2009), Toronto (26-27 de junio de 2010) y Seúl (11-12 de noviembre de 2010). En esta última, el país anfitrión apoyó la posibilidad de que España formara parte de un G-20 ampliado. Desde entonces España ha participado en las cumbres que se han celebrado, siendo el único país con el *estatus de invitado permanente*, pues se le permite estar en todas y cada una de las reuniones, independientemente de que su representación sea llevada a cabo también por la UE.

Según Andrés ORTEGA, el estatus de invitado permanente del que goza España constituye “una posición que le reporta estatus y acceso a contactos e información. Para consolidarse como tal, y eventualmente optar a ser miembro si se presentara la ocasión, puede aportar análisis, posicionamientos y propuestas que le interesen a ella como país y a los demás socios en este marco.” Asimismo, su presencia en el G20 también puede reportarle “beneficios para sus relaciones bilaterales si se coordina con países o regiones que no están representadas en este marco para plantear cuestiones de interés mutuo, especialmente con Portugal, el norte de África y América Latina, además de con otros miembros de la UE que sí pertenecen el Grupo.”¹⁶

De ahí que sea importante no sólo asegurarse de que España permanece en este foro sino, también, “ir sembrando semillas para, eventualmente, lograr el estatus de miembro permanente. Algunos elementos juegan a su favor, otros en contra. Pero, sobre todo, España necesita aportar en este marco propuestas o planteamientos que respondan a su interés nacional y al interés general de los participantes. No se puede limitar a “estar” en el G20, sino también a “ser” en él”¹⁷.

¹⁵ ORTEGA, A.: “España en el G20: estar y ser”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari11-2017-ortega-espana-g20-estar-ser.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

I.2. España e Hispanoamérica

I.2.1. Una tradición

Como destacan DEL ARENAL y NÁJERA¹⁸, *“la historia, la lengua, la cultura, junto con el trasvase constante de hombre e ideas, son los principales factores comunes en los que se ha sustentado históricamente y se sustenta la política iberoamericana de Naciones. Su dimensión no es sólo material, sino igualmente psicológica, con la importancia que tiene este hecho”*. Unos factores que han tenido como resultado *“la existencia de una cierta comunidad de facto, basada en unas señas de identidad comunes y en unos nexos psicológicos”*. Son estos vínculos los que han hecho de Iberoamérica una constante en la política exterior de España, *“sin la cual no es posible explicar determinadas posiciones y gestos de España en la política internacional, sino tampoco plantearse el futuro de España en el mundo”*.

Desde el punto de vista terminológico, desde el siglo XIX hasta mediados de los años setenta del siglo XX se vino utilizando el término “Hispanoamérica”. Fue remplazado, sobre todo en los medios oficiales, a partir del inicio de la democracia en España por el de “Iberoamérica”, “acompañado de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que sustituye a la idea de Hispanidad”.

Desde una perspectiva geográfico-lingüística, ambos términos contemplan realidades diferentes. Así, “Hispanoamérica” designa al conjunto de los países que formaban parte del Imperio de la Monarquía Hispánica en su día por España y que adquirieron su lengua y su cultura, mientras que “Iberoamérica” alude a una realidad más amplia incluyendo el conjunto de territorios de habla española y portuguesa que formaron parte en su día de Portugal y de España.

Tanto la Constitución española de 1978 como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación -en su organigrama- optan por el término Iberoamérica. La primera, en el art. 11.3 cuando dispone que *“El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”*. El segundo, tanto en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe como en la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe.

Con carácter adicional, de acuerdo con lo establecido por el [Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación \(MAEC\) en su web oficial](#), de la citada Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe *“depende la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política exterior para Iberoamérica, la de cooperación internacional para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior. Asimismo, prepara y coordina las Cumbres Iberoamericanas y la planificación e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; apoya las funciones de la Secretaría General Iberoamericana, y fomenta y coordina la presencia de España en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los distintos organismos y entidades multilaterales de ámbito iberoamericano. De [ella] dependen la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible y la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe. Cuenta además con dos instituciones adscritas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Instituto Cervantes”*.

¹⁸ DEL ARENAL, C. y NÁJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, CEDEAL, Madrid, 1991.

I.2.2. Un presente

En el *plano económico*, de acuerdo con los datos del MAEC que constan en la [Estrategia de Acción Exterior 2021-2024](#), España es el primer inversor europeo en América Latina y Caribe (ALC) y el segundo mundial, después de EEUU: *"El stock acumulado alcanza los 131.600 millones de euros y el 20% del beneficio de 10 de las principales empresas de IBEX 35 viene de América Latina y el Caribe. El número de empresas españolas que exporta a ALC se ha multiplicado por cuatro en los últimos quince años, hasta superar las 100.000, de las cuales cerca de 22.000 exportan regularmente. Políticamente, España mantiene una intensa relación bilateral con todos los países de la zona y es percibida como defensora de los intereses de la misma en la Unión Europea. Nuestro país ha sido también parte importante en su vida política: en los últimos 40 años hemos desempeñado un rol en procesos de paz, resolución de crisis y modernización del estado. El peso de España en la región refuerza nuestra posición en la Unión Europea y es reconocido por EEUU, Rusia y China. Es un multiplicador de nuestro peso político a nivel global"*.

En el *terreno diplomático y de representación* España dispone en la región de una amplia red de *"Embajadas residentes (22) y Consulados Generales (21 Consulados y 12 Embajadas con sección consular) en toda el área, y acreditación múltiple en el caso del Caribe Anglófono"*, a la que se añade su presencia a través de *"19 Oficinas Económicas y Comerciales, 16 OTCs, 3 Consejerías de Turismo, 4 Consejerías y 1 Agregaduría de Agricultura, Pesca y Alimentación, 4 centros de formación y 17 centros culturales (en 15 países)"*¹⁹.

En *materia educativa*, España colabora y presta su apoyo a través de acuerdos bilaterales y multilaterales y está presente en una amplia red de centros educativos en los que estudian más de 16.000 alumnos.

La *política de cooperación para el desarrollo* y la *lucha contra la pobreza* son otros de los instrumentos fundamentales de la política exterior española para Iberoamérica.

Asimismo, España promueve la *integración y el multilateralismo* habiendo apoyado los diferentes procesos de integración económica, política y comercial como la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En este ámbito, observa con interés los nuevos impulsos integradores que están desarrollándose en la región como es el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Como parte de la Unión Europea España, junto a Portugal, desempeña también un papel esencial en el diseño de la *política europea* para la región.

En el *plano institucional* el papel de España en Iberoamérica está también reforzado por su participación como observadora en distintos organismos multilaterales. Es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), desde 1972; de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1982; del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), desde 2004; de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), desde 2011; y de la Alianza del Pacífico, desde noviembre de 2021.

De cara al futuro más inmediato, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 diseñada por el MAEC establece como ámbitos de acción el fortalecimiento del Estado de Derecho y la lucha contra la pobreza. A ellos, en los próximos años se debe añadir la acción prioritaria en la lucha contra el cambio climático y la digitalización. En este contexto, el citado documento señala que los objetivos y prioridades de la acción exterior española hacia la región durante los

¹⁹ MAEC, *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, p. 46 y ss. (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>).

próximos cuatro años pasan por el fomento de acciones concretas en cada uno de los cuatro grandes ejes definidos para el conjunto de la acción exterior de España: derechos humanos, democracia, seguridad y feminismo; Economía y sociedad global, integrada, justa y equitativa; Planeta más sostenible, habitable y verde; e Integración regional y multilateralismo reforzados, así como el fortalecimiento del vínculo Unión Europea-América Latina .

En todo este contexto las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados iberoamericanos -Cumbres Iberoamericanas- juegan también un papel muy relevante. Su origen se sitúa en Guadalajara (1991) y Madrid (1992), *“como respuesta a la voluntad política de los 21 países integrantes -22, tras la incorporación de Andorra- de formalizar el vínculo histórico entre América Latina y la Península Ibérica mediante el diálogo, la cooperación y la solidaridad. A lo largo de estos años, el mecanismo de las Cumbres se ha venido consolidando como uno de los espacios privilegiados de la región, con una agenda positiva -educación, sanidad, juventud, cultura y fortalecimiento institucional- y con efectos concretos para los ciudadanos a través de los programas iberoamericanos de cooperación”*²⁰.

I.3. España y la Unión Europea, apuntes históricos

La exigencia democrática, presente hoy en el [art. 2 TUE](#) y existente con anterioridad pese al silencio al respecto en los Tratados constitutivos²¹, explica adecuadamente el hecho de que la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas –a pesar de los intentos en ese sentido realizados con anterioridad durante el régimen del General Franco– no tuviera lugar hasta la restauración de la democracia. Tal es el caso de las peticiones de apertura de negociaciones realizadas en 1968 que sólo encontraron el silencio de las Instituciones comunitarias.

Por eso, hubo que esperar a 1977 –una vez iniciado el proceso constituyente en España²²– para que la demanda formal de admisión, presentada el 28 de julio, fuera admitida²³.

Las negociaciones comenzaron el 5 de febrero de 1978 y culminaron el 1 de enero de 1986 con la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España y de Portugal, adquiriendo en ese momento ambos Estados la condición de miembros de las Comunidades Europeas²⁴.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Es el caso, por ejemplo, del Consejo Europeo de Copenhague de 8 de abril de 1978, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros: *“Declaran solemnemente que el respeto y el mantenimiento de la democracia y de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros constituyen los elementos esenciales para la pertenencia a la Comunidad”*.

²² Las primeras elecciones democráticas con carácter constituyente en orden a la redacción de una Constitución democrática se celebraron el 15 de junio de 1977 con una participación del 78,83%. El 31 de octubre de 1978 el Congreso de los Diputados y el Senado aprobaban el texto de la Constitución que fue sometida a referéndum de los ciudadanos el 6 de diciembre de 1978, siendo aprobada y entrando en vigor el 27 de diciembre de 1978. Esto es, el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*.

²³ Dos meses después, el Consejo de Ministros de la Comunidad celebrado el 20 y 21 de septiembre de 1977 formuló su opinión favorable al respecto, encargando a la Comisión la elaboración de un Dictamen. Vid. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1985.

²⁴ Mediante Instrumento de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica ([BOE, nº 1, de 1 de enero de 1986](#)). El Tratado fue precedido de los actos siguientes: [Decisión del Consejo de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero](#); [Tratado de 12 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica](#); [Acta de 12 de junio de 1985 relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las adaptaciones de los Tratados](#).

II. Régimen jurídico

El régimen jurídico de los tratados internacionales en España está constituido por la Constitución de 1978 (CE) y por distintas leyes orgánicas y leyes ordinarias²⁵.

II.1. La Constitución de 1978

La [Constitución de 1978](#) regula tanto los órganos que intervienen en el proceso de celebración de los tratados como el modo en el que lo hacen.

Respecto a los primeros: el Jefe del Estado, el Rey (arts. 56 y 63.2), el Poder Ejecutivo (art. 97), el Poder Legislativo (arts. 93 y 94 más la competencia general de control del Gobierno del art. 66.2). También contempla el referéndum en materia de tratados (art. 92) y rechaza la posibilidad de la iniciativa popular en esta materia (art. 87.3). Otros artículos tienen por objeto el control de constitucionalidad de los tratados, que puede ser previo a la manifestación del consentimiento en obligarse (art. 95) o posterior (art. 161.1.a), así como su recepción (art. 96) y jerarquía en el ordenamiento interno español (arts. 95 y 96).

²⁵ Para una comparación con el régimen jurídico aplicable a la conclusión de tratados en otros ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** GRAF VON KIELMANSEGG, S.: [Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 pp., Referenz PE 620.232 (versión original en alemán); [Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versión de traducción al español con comentarios adicionales); [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versión de traducción al francés con comentarios adicionales y actualización);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;
- **Canadá:** PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.18;
- **Estados Unidos:** WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;
- **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;
- **Italia:** CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;
- **Marruecos:** BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;
- **Portugal:** SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;
- **Suiza:** DE ROSSA GISIMUNDO, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

CUADRO 1

Artículos de la Constitución Española sobre celebración de tratados

Art. 56

1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2.

Art. 63.2

Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes

Art. 66.2

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución

Art. 87.3

Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia

Art. 92

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Art. 93

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión

Art. 94

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.*
- b) Tratados o convenios de carácter militar.*

c) *Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.*

d) *Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.*

e) *Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.*

2. *El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.*

Art. 95

1. *La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.*

2. *El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.*

Art. 96

1. *Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*

2. *Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.*

Art. 97

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Art. 149.1. 3ª, 10ª y 16ª

1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

[...]

3.ª Relaciones internacionales.

[...]

10.ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior

[...]

16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

Art. 161.1.a)

1. *El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:*

a) *Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.*

II.2. Leyes orgánicas

En cuanto a las *leyes orgánicas* que tienen por objeto cuestiones relacionadas con los tratados cabe citar las siguientes:

- [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional](#) (en lo relativo al control de constitucionalidad de los tratados)²⁶;
- [Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado](#) (en lo relativo a la consulta a este órgano por parte del Gobierno en materia de tratados)²⁷;
- [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (en lo relativo al Derecho Internacional Consuetudinario)²⁸;
- la [Ley Orgánica 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)²⁹; y
- los diferentes Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas (CCAA), que contienen cláusulas de información, instancia y solicitud al Gobierno del Estado en materia de tratados internacionales³⁰.

II.3. Leyes ordinarias

Con rango de ley ordinaria, caben citarse

- la [Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](#)³¹ y
- la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#). Esta ley regula todo lo relativo a los tratados en España y subsana, por fin, el insatisfactorio estado de la cuestión existente hasta entonces³² (véase punto II.5. del presente estudio);
- Asimismo, el art. 1.5 del [Código Civil](#) relativo a la publicación de los tratados en el *BOE*³³.

CUADRO 2

Art. 1.5 Código Civil

“Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».”

²⁶ [BOE, nº 239, de 5 de octubre de 1979.](#)

²⁷ [BOE, nº 100, de 25 de abril de 1980.](#)

²⁸ [BOE, nº 157, de 2 de julio de 1985.](#) Corrección de errores en [BOE, nº 264, de 4 de noviembre de 1985.](#) Así, el art. 21.2 que remite al mismo en materia de inmunidades jurisdiccionales del Estado extranjero.

²⁹ [BOE, nº 285, de 28 de noviembre de 1997.](#)

³⁰ Vid. al final del presente trabajo la relación incluida en la lista de leyes y reglamentos utilizados.

³¹ [BOE, nº 74, de 26 de marzo de 2014.](#)

³² [BOE, nº 288, de 28 de noviembre de 2014.](#)

³³ Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del título preliminar del Código Civil ([BOE, nº 163, de 9 de julio de 1974](#)).

II.4. El concepto de “relaciones Internacionales” del art. 149.1.3 CE y los tratados

Al abordar la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, la CE 1978 no contiene una referencia expresa a los tratados internacionales. Así, el art. 149.1.3 CE se limita a manifestar que las “relaciones internacionales” son competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, esta expresión no afronta satisfactoriamente el problema en la medida en que otros apartados del mismo art. 149.1 CE contemplan otras materias o secciones de materias impregnadas por el carácter de la “internacionalidad”. Es el caso, por ejemplo, del comercio exterior (art. 149.1.10 CE) y de la sanidad exterior (art. 149.1.16 CE). En consecuencia, el art. 149.1.3 CE no agota el contenido de las relaciones internacionales ni permite determinar qué se entiende por tales.

Esta ausencia de precisión fue subsanada por el Tribunal Constitucional (TC) en su jurisprudencia, delimitando y concretando su contenido³⁴. De acuerdo con la misma, las “relaciones internacionales” mencionadas en el art. 149.1.3 CE tienen como contenido las relaciones entre Estados³⁵, “lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.)”³⁶, así como las relaciones entre Estados y Organizaciones internacionales gubernamentales³⁷. En conclusión, “relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”³⁸.

La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, constituye un avance significativo en la profundización que el TC realiza del art. 149.1.3 CE, al abordar el problema desde una triple perspectiva.

- En sentido *negativo y en cuanto materia jurídica*, las relaciones internacionales “no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en

³⁴ Cf. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea”, en la obra ed. por MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III, Madrid, 1998, p. 151.

³⁵ Cf. Sentencias 154/1985, de 12 de noviembre, [BOE, nº 283, de 26 de noviembre de 1985](#), fundamento jurídico nº 5; y 17/1991, de 31 de enero, [BOE, nº 48, de 25 de febrero de 1991](#), fundamento jurídico nº 6.

³⁶ Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, [BOE, nº 267, de 7 de noviembre de 1989](#), fundamento jurídico nº 8.

³⁷ Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, fundamento jurídico nº 5 ([BOE, nº 151, de 25 de junio de 1994](#)).

³⁸ *Ibid.* Esto es, ámbitos que el TC declara conforman “el aspecto más tradicional de estas relaciones” (*ibid.*) y que coincide con lo que la doctrina ha calificado como el “núcleo duro” de las relaciones internacionales: ámbitos reservados exclusivamente al Estado e inherentes al mismo. Cf. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001; BELTRÁN GARCIA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona 2001; CONDE MARTÍNEZ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000; PÉREZ MEDINA, J.M^a.: *Nota sobre diferentes aspectos de actividades de las Comunidades Autónomas en materia de acción exterior*, Subdirección General de Cooperación Sectorial con Comunidades Autónomas, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, abril, 1996; PARDO CUERDO, J.L.: *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, Nº 1, Madrid, 1995; FERNÁNDEZ DE MUNIAIN LETAMENDIA, C.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Relaciones Internacionales*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257-362.

sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la 'política exterior' en cuanto acción política del Gobierno"³⁹.

- *En sentido positivo*, el objeto de la reserva del art. 149.1.3 CE lo constituyen las relaciones de España con otros Estados –lo que conforma a su vez “el aspecto más tradicional de estas relaciones”– y con Organizaciones internacionales gubernamentales. También, la celebración de tratados, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado⁴⁰.
- Finalmente, *desde una perspectiva global*, el TC declara que las relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE “son relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional”, lo que excluye *necesariamente*, “que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’ y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Además, en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones”⁴¹. En definitiva, es el Estado, “es decir, el conjunto de los órganos estatales centrales” el interlocutor oficial de las instituciones supranacionales⁴², tal y como ha puesto de manifiesto el TC a lo largo de su jurisprudencia⁴³.

Ahora bien, como veremos, aunque de conformidad con la jurisprudencia del TC las CCAA no puedan celebrar tratados, eso no quiere decir que no existan en el ordenamiento español vías para hacerlo posible⁴⁴ ni que las CCAA no puedan participar en el proceso de celebración de los tratados⁴⁵.

Además de delimitar el contenido de las “relaciones internacionales” del art. 149.1.3 CE el TC también ha precisado *sus límites* con el fin de evitar interpretaciones expansivas del mismo. Así, ya en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, afirma el criterio que reiterará en su jurisprudencia posterior. De acuerdo con el mismo, “la dimensión exterior de un asunto no

³⁹ Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, fundamento jurídico nº 5 (BOE, nº 151, de 25 de junio de 1994).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior de los entes descentralizados...”, *op. cit.*, p. 152.

⁴³ Así, en la Sentencia 172/1992, de 29 de octubre: “el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones para hacerles llegar la información” (BOE, nº 288, de 1 de diciembre de 1992). También, en la Sentencia 80/1993, de 8 de marzo: “esa comunicación o transmisión de la información, ciertamente, corresponde efectuarla al Gobierno de la Nación” (BOE, nº 90, de 15 de abril de 1993).

⁴⁴ Por ejemplo, a través del art. 150.2 CE:

“2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”;

o también, otorgándoles en el caso concreto los poderes (plenos o limitados) para celebrarlos (una hipótesis inexistente en la práctica española).

⁴⁵ Vid. el epígrafe III.5. del presente trabajo.

puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida de una cierta incidencia exterior por remota que sea” pues de lo contrario “se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”⁴⁶. En otros términos, la acción exterior autonómica será posible cuando exista la correspondiente atribución competencial estatutaria y no afecte a la reserva estatal de las relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE tal y como ha sido concretada por el TC y que acabamos de examinar.

II.5. Tipos de instrumentos internacionales en Derecho Español

La [Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#), de 27 de noviembre (LTOAI)⁴⁷, haciéndose eco de la jurisprudencia del TC examinada anteriormente, regula la cuestión con una norma de rango legal⁴⁸ subsanando, así, el insatisfactorio tratamiento que recibía hasta entonces en el ordenamiento español⁴⁹.

Además, incorpora la dimensión autonómica articulando la participación de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en la fase inicial del proceso de celebración de los tratados (desarrollando lo dispuesto al respecto en algunos Estatutos de Autonomía), hasta el punto de contemplar su participación en la delegación del Estado que negocie el tratado⁵⁰. Esto es igualmente de aplicación, con carácter obligatorio, respecto de las instituciones competentes del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra para determinados tratados. Por último, la dimensión autonómica se manifiesta también en otros instrumentos no constitutivos de tratado y hasta entonces no contemplados en el ordenamiento español: los “acuerdos internacionales administrativos” (art. 52 LTOAI) y los “acuerdos internacionales no normativos” (art. 53 LTOAI).

La LTOAI justifica su regulación –una auténtica novedad en el ordenamiento español– sobre la base de la práctica en materia convencional⁵¹ y en la posibilidad que a tal fin ofrecen las Convenciones de Viena de 1969 y 1986⁵² precisando que, a diferencia de los tratados, que se

⁴⁶ [BOE, nº 10, de 11 de enero de 1985](#). En la misma línea se pronuncia en las Sentencias siguientes: 153/1989, de 5 de octubre ([BOE, nº 267, de 7 de noviembre de 1989](#), fundamento jurídico 8); 54/1990, de 28 de marzo ([BOE, nº 92, de 17 de abril de 1990](#)); 17/1991, de 31 de enero ([BOE, nº 48, de 25 de febrero de 1991](#)); 76/1991, de 11 de abril ([BOE, nº 115, de 14 de mayo de 1991](#)); 100/1991, de 13 de mayo ([BOE, nº 145, de 18 de junio de 1991](#)). Más recientemente, en la Sentencia 80/1993, de 8 de marzo ([BOE, nº 90, de 15 de abril de 1993](#), fundamento jurídico nº 3).

⁴⁷ [BOE, nº 288, de 28 de noviembre de 2014](#).

⁴⁸ Objeto hasta entonces de una norma preconstitucional de rango inferior: el Decreto 801/1972, de 28 de marzo, sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales ([BOE, nº 85, de 8 de abril de 1972](#)). Sobre la Ley 25/2014, vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015.

⁴⁹ La opinión al respecto de la doctrina española de Derecho Internacional Público es positiva. Sirva como ejemplo la de PASTOR RIDRUEJO, J.A.: “La Ley es larga y detallada, llena sin duda un vacío, reitera disposiciones constitucionales, y a mi entender merece en su conjunto una valoración favorable” (*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 24ª ed., 2020, p. 100).

⁵⁰ Vid., sobre este particular, el epígrafe III.5. del presente estudio.

⁵¹ Una práctica que “*se ha ido haciendo cada vez más intensa, compleja y fértil sobre la base del principio de autonomía de la voluntad, lo cual ha dado origen a nuevas formas de acuerdos y nuevos problemas de aplicación*” (párrafo sexto del Preámbulo).

⁵² El Preámbulo de la LTOAI afirma que los respectivos arts. 2.2 de ambas Convenciones contemplan expresamente que el Derecho interno de un Estado puede establecer la distinción entre tratados y otros tipos de acuerdos internacionales. Eso es lo que hace la LTOAI regulando “*los acuerdos de ejecución de tratados*”

rigen por el Derecho Internacional, tanto los “acuerdos internacionales administrativos” como los “acuerdos internacionales no normativos”, aunque de carácter internacional *no son constitutivos de tratado*, son otro tipo de instrumento jurídico⁵³.

CUADRO 3

LTOAI, art. 2, puntos a), b) y c)

Artículo 2. Definiciones.

“A los efectos de esta Ley se entiende por:

a) «tratado internacional»: 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.

b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional 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. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

c) «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional”.

(...)

Según REMIRO BROTONS, de esta triple distinción que hace la LTOAI “la regulación más lograda es la atinente a los tratados”, pues “respeta como obligado marco de referencia” tanto el CV 1969 como el CV 1986, satisfaciendo la ley “los propósitos de *aggiornamento* regulatorio y adecuación a la Constitución del régimen de los tratados que era uno de sus objetivos”⁵⁴. No así la regulación de las otras dos modalidades de acuerdos, que plantean cuestiones diversas, en su opinión, no resueltas satisfactoriamente por esta Ley.

Otro punto negativo es la regulación de la aplicación provisional de los tratados, que constituye “un agujero negro” que permite al Gobierno acordarla “incluso en supuestos –como los previstos en el artículo 94.1 de la CE– en que la conclusión requiere la preceptiva autorización parlamentaria”⁵⁵.

internacionales, normalmente denominados en la práctica española ‘acuerdos internacionales administrativos’ y la celebración de acuerdos internacionales no normativos, frecuentemente 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” (ibid.).

⁵³ Vid. *ibid.*

⁵⁴ REMIRO BROTONS, A.: “Comentario general a la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales” en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DÍEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y...*, op cit., p. 54.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 55.

II.5.1. Los tratados

Respecto a los *tratados*, el art. 2 LTOAI realiza una definición amplia de los mismos acorde con los Convenios de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados y de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y OOII o entre OOII, para comprender ambos supuestos.

“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”⁵⁶.

Precisado lo que es un tratado internacional⁵⁷, la Ley define las otras dos modalidades de acuerdos contemplados en ella: los “acuerdos internacionales administrativos” y los “acuerdos internacionales no normativos”.

II.5.2. Los “acuerdos internacionales administrativos”

Se entiende por “acuerdo internacional administrativo” un:

“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. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno”⁵⁸.

Con anterioridad a la LTOAI, la [Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](#) ya contemplaba que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) y las entidades que integran la Administración Local pudieran celebrar acuerdos internacionales administrativos “en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia” (art. 11.4)⁵⁹. Todo ello, previo informe “de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y

⁵⁶ Art. 2.a).

⁵⁷ Nos limitamos a dejar constancia aquí únicamente de la definición dado que el régimen jurídico será examinado más adelante.

⁵⁸ Art. 2.b). Se trata de acuerdos que se insertan en el contexto de la ejecución de los tratados a los que no se aplican las normas constitucionales y legales sobre la celebración de tratados por España, “aunque por exigencias de la seguridad jurídica sí deben ser elevados al Consejo de Ministros para su conocimiento y publicación en el *Boletín Oficial del Estado*” (PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso...*, op. cit., p. 107). En este sentido cita el [Dictamen número 55.253, de 22 de noviembre de 1990, del Consejo de Estado](#) en el que este órgano ya puso de manifiesto la existencia de actos de ejecución de un tratado, “no realizados de modo unilateral sino convenidos por órganos de las administraciones de los Estados partes competentes en la materia, que no son constitutivos de un nuevo convenio internacional” (*ibid.*).

⁵⁹ El texto íntegro del art. 11.4 dice: “4. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional. A tal efecto recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.”

Administraciones Públicas” que recabará el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El art. 52.1 LTOAI lo reitera.

Respecto de los acuerdos internacionales administrativos celebrados por las CCAA, las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales, al informe anteriormente citado el art. 52.2 LTOAI añade el de la Asesoría Jurídica Internacional del citado Ministerio, para que informe “acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo”. A tal fin, el art. 52.3 LTOAI dispone que los proyectos de acuerdos internacionales administrativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma.

CUADRO 4

LTOAI, art. 52

“1. Las Comunidades Autónomas podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional. Asimismo, cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia podrán celebrarlos las Ciudades Autónomas y las Entidades Locales.

2. Los requisitos, tramitación interna, publicación y entrada en vigor de estos acuerdos internacionales administrativos, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado siguiente, se regirán por lo previsto en el título III de la presente Ley.

3. Los proyectos de acuerdos internacionales administrativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesarios. El plazo para la emisión del informe será de diez días.”

La Ley 25/2014 dedica el Título III (arts. 38-42) a los acuerdos internacionales administrativos.

Sin perjuicio de la *obligación de publicar* los acuerdos internacionales administrativos en el Boletín Oficial correspondiente a la Administración Pública que los firme (art. 41,1 LTOAI) todos serán publicados también en el BOE (art. 41.2 LTOAI), correspondiendo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicar periódicamente colecciones de acuerdos internacionales administrativos celebrados por España (art. 42 LTOAI)⁶⁰.

CUADRO 5

LTOAI, arts. 41, 42

Art. 41

“1. De conformidad con la legislación en vigor, los acuerdos internacionales administrativos se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente a la Administración pública que los firme, con indicación de la fecha de su entrada en vigor.

2. Los que corresponda publicar en el «Boletín Oficial del Estado» lo serán por resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

⁶⁰ Ejemplo de publicación: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20ESTADOS.pdf>.

3. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado 1 anterior, y a efectos de publicidad, todos los acuerdos internacionales administrativos se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Los acuerdos internacionales administrativos válidamente celebrados una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado» formarán parte del ordenamiento interno.”

Art. 42

“El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicará periódicamente colecciones de acuerdos internacionales administrativos celebrados por España.”

En relación con esta categoría de acuerdos se critica como “un grave error” que para su definición se utilice la que el art. 2.1.a) CV 1969 hace respecto de los tratados internacionales: “partiendo de la definición *legal* de *tratado*, afirmar a continuación que un *acuerdo internacional administrativo* es un ‘acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado’ es, simplemente, una contradicción en sus propios términos y una fuente de indeseables confusiones”⁶¹.

II.5.3. Los “acuerdos internacionales no normativos”

Se entiende por “acuerdo internacional no normativo” un:

“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”⁶².

Este tipo de acuerdos –que ya estaban contemplados en la *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* (art. 11.4)– también requieren *informe*. El mismo es obligatorio en su fase de “proyecto de acuerdo” y debe ser emitido por el Servicio Jurídico respectivo del órgano u organismo público que los celebre “*acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional, en particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Asimismo, informará sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias*”⁶³.

⁶¹ REMIRO BROTONS, A.: “Comentario general a...”, *op cit.*, p. 56. Además, añade: “Seguramente, en lugar de la prolija descripción por aproximación en que incurre la Ley, habría bastado con precisar que los llamados *acuerdos internacionales administrativos* son tratados que desarrollan, ejecutan o concretan otros que son su marco de referencia y legitimación. Guardan con los tratados..., una relación similar a la que en el derecho interno puede existir entre la ley y el reglamento” *Ibid.*, p. 56 y s.

⁶² Art. 2.c). PASTOR RIDRUEJO señala que en lugar de afirmar que este tipo de acuerdo “no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional” (como hace también el art. 43 LTOAI) hubiera sido “más apropiado decir que no generan *obligaciones internacionales jurídicamente exigibles...*” porque, “sobre la base del principio capital de la buena fe, los acuerdos no normativos sí que crean obligaciones de comportamiento en los planos moral y político” (*Curso...*, *op. cit.*, p. 106). También REMIRO BROTONS, A.: “Creo que hubiera bastado con decir que es no normativo ‘el acuerdo del que no se pretenden extraer derechos y obligaciones jurídicamente exigibles’ o..., que ‘no constituyen fuente de obligaciones internacionales’” (“Comentario..., *op cit.*, p. 59).

⁶³ Art. 45 LTOAI. Además, en el expediente relativo a acuerdos no normativos que impliquen obligaciones financieras “*se acreditará la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los*

Estos acuerdos deben hacer mención expresa del Estado, incluyendo “en todo caso” la referencia a “Reino de España” junto con la mención del signatario (art. 47).

Llama la atención que, a diferencia de lo previsto respecto de los “acuerdos internacionales administrativos”, la LTOAI no contemple la publicación de los “acuerdos internacionales no normativos”⁶⁴. Sí establece su *registro*. A tal fin, “una vez firmado el acuerdo internacional no normativo, se remitirá una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos” (art. 48 LTOAI)⁶⁵.

II.6. La recepción del Derecho Internacional

Cuando hablamos de “Derecho internacional” nos referimos al conjunto de normas que lo integran: los tratados, las normas consuetudinarias (la costumbre internacional) y las normas institucionales (los actos de las OOI).

II.6.1. Tratados

En España, los *tratados* no necesitan de ningún acto interno de introducción ni de transformación de la norma internacional en Derecho interno. Su recepción tiene lugar mediante su publicación *oficial* (art. 96 CE) en el *BOE* (art. 1.5 C. Civil y art. 23 LTOAI). De ahí que se afirme que el ordenamiento jurídico español sigue la posición *monista* aunque “es un *monismo ‘moderado’* pues se exige la publicación oficial del tratado”⁶⁶, siendo la recepción “automática, o aún semiautomática muy propia de los sistemas ‘monistas’”⁶⁷. Por lo tanto, la publicación “opera a un mismo tiempo para cumplir el mandato constitucional de publicidad de las normas jurídicas –art. 9.3 CE–, y como requisito para la integración de las normas internacionales o como condición de obligatoriedad de tales normas”⁶⁸.

compromisos que se derivan de los mismos mediante informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

⁶⁴ No lo aborda en el Título IV (arts. 43-48) dedicado a los mismos. La exigencia de publicación si está, respecto de las CCAA y de las Entidades Locales en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (*BOE*, nº 297, de 12 de diciembre de 1997).

⁶⁵ Estos acuerdos “no sólo se celebran sobre temas menores o de escasa relevancia, sino también sobre materias de gran importancia política, como es el caso, entre otros, de los sucesivos entendimientos entre España y el Reino Unido acerca de la colonia de Gibraltar” (REMIRO BROTONS, A., (“Comentario...”, *op cit.*, p. 59): la Declaración de Lisboa de 1980, el Comunicado conjunto de Bruselas de 1984 y el acuerdo de Londres de 1987 sobre la utilización conjunta del aeropuerto de Gibraltar, los acuerdos de Córdoba de 2006 (cf. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2013, p. 194 s.).

⁶⁶ DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de...*, *op. cit.*, 18ª ed., p. 251. La cursiva es nuestra.

⁶⁷ LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Artículo 23.1 y 3. Publicación en el Boletín Oficial del Estado y entrada en vigor”, en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DIEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros...*, *op. cit.*, p. 452.

⁶⁸ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: “Los tratados internacionales como fuente del ordenamiento jurídico español”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, P. 153. En otros términos, el sistema español rechaza la necesidad de transformar las normas internacionales en normas internas como condición para su aplicación, “ya que con la publicación se estiman cumplidas ‘las formalidades previstas para forma parte del ordenamiento jurídico interno’, por emplear los términos de la STS (Sala de lo Civil) de 22 de mayo de 1982” (ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *Sistema de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020, p. 235).

II.6.2. Normas institucionales (actos de las OOII)

Esta misma respuesta se da, por analogía, a la recepción de las *normas institucionales* (las producidas por las OOII⁶⁹), a *excepción* de las pertenecientes a la *Unión Europea* que son recibidas en España –tal y como establecen los Tratados de la UE ([art. 297 TFUE](#))– mediante su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (*DOUE*); supuesto éste contemplado de modo implícito en el art. 93 CE, dentro del conjunto de las competencias atribuidas, en el Acta de Adhesión de España y Portugal, de 12 de junio de 1985⁷⁰ y en la jurisprudencia del TC (por ejemplo, en la STC 28/1991, de 14 de febrero, fundamento jurídico 4)⁷¹.

CUADRO 6

STC 28/1991, fundamento 4

“Al amparo de dicho precepto constitucional, la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado el día 12 de junio anterior y que habría de entrar en vigor el 1 de enero de 1986. De acuerdo con el Acta relativa a las condiciones de adhesión, adjunta al Tratado, desde el momento de tal adhesión las disposiciones de los Tratados originarios (los constitutivos de las Comunidades Europeas) y los actos adoptados por las instituciones comunitarias anteriores a la adhesión obligan al Estado español y son en él aplicables (art. 2). En los arts. 3, 4 y 5 del Acta referida se precisan detalladamente otras consecuencias de la adhesión en lo concerniente a los diferentes tipos de actos y decisiones comunitarios y al carácter vinculante de los mismos. En resumidas cuentas, a partir de la fecha de su adhesión, el Reino de España se halla vinculado al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, el cual –por decirlo con palabras del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas– constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales (Sentencia Costa/E. N. E. L., de 15 de julio de 1964).”

II.6.3. Normas internacionales consuetudinarias

En cuanto a las *normas internacionales consuetudinarias* (el Derecho Internacional consuetudinario, la costumbre internacional), aunque la CE no lo contempla expresamente, su recepción tiene lugar de modo automático desde el momento de su cristalización como tal costumbre salvo oposición de España en el momento de su formación. En otros términos, desde el momento en el que España realiza el comportamiento obligado por la norma consuetudinaria en cuestión y sin necesidad de ningún acto expreso de recepción en el orden interno español.

La recepción tiene un *alcance general*, comprendiendo la totalidad de las normas internacionales consuetudinarias, es decir, el Derecho Internacional general. Esto es aplicable tanto a las anteriores a la CE 1978 como a las que se formen posteriormente y en cuya práctica participe España.

Sin embargo, la CE sí contiene referencias a normas internacionales consuetudinarias en sectores concretos: “las normas generales del Derecho Internacional” en materia de tratados (art. 96.1 CE); la Declaración Universal de Derechos Humanos como norma a utilizar para la

⁶⁹ Así, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad por las que se crean los Tribunales Penales Internacionales para la ex-Yugoslavia: Resolución 927 (1993), de 25 de mayo ([BOE, nº 281, de 24 de noviembre de 1993](#)) y para Ruanda: Resolución 955 (1994), de 8 de noviembre de 1994 ([BOE, nº123, de 24 de mayo de 1995](#)).

⁷⁰ [BOE, nº 1, de 1 de enero de 1986](#).

⁷¹ [BOE, nº 64, de 15 de marzo de 1991](#). Con posterioridad vid., por ejemplo, STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014 ([BOE, nº 29, de 3 de febrero de 2015](#)).

interpretación de los derechos y libertades del Título I CE (art. 10.2 CE); o la referencia en el Preámbulo a la voluntad de España de colaborar en el fortalecimiento de “unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”. Unas relaciones que, como señala GONZÁLEZ CAMPOS, “se hallan regidas en ausencia de tratados, por el Derecho Internacional General”⁷², esto es, por la costumbre internacional.

En el plano *legislativo*, la costumbre internacional se encuentra presente, por ejemplo, en el art. 21.2 de la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (LOPJ), que remite a la misma en materia de inmunidades jurisdiccionales del Estado extranjero⁷³.

Otra prueba de que las normas internacionales consuetudinarias se reciben de modo automático en el ordenamiento jurídico español la encontramos en la *jurisprudencia interna*, concretada en sentencias que abordan figuras del Derecho Internacional reguladas por ese tipo normas, a las que los tribunales españoles recurren en el caso concreto⁷⁴.

II.7. Posición del Derecho Internacional en la jerarquía de las normas

La Constitución sólo se pronuncia expresamente sobre la posición en la jerarquía de normas de los considerados como “tratados” por el ordenamiento español con relación a la propia CE (art. 95 CE) y a las leyes (art. 96 CE). Otras normas de rango inferior reafirman lo que la CE establece. Ahora bien, como veremos, eso no significa que no existan respuestas para los otros dos tipos de normas internacionales respecto de su posición en el ordenamiento español.

II.7.1. Tratados

Del análisis de los preceptos citados resulta que los tratados internacionales poseen un rango *infraconstitucional* (art. 95.1 CE) y *supralegal* (art. 96.1 CE).

La *infraconstitucionalidad* se desprende del art. 95.1 CE cuando afirma que “*la celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional*”. Por eso los tratados son susceptibles de control de constitucionalidad (art. 27.2 LOTC)⁷⁵ –están sometidos a la Constitución– y también por eso el Gobierno no puede manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado que contenga disposiciones contrarias a la Constitución sin modificarla previamente a tal fin⁷⁶.

⁷² GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4^a ed., Madrid, 2008, p. 328.

⁷³ Existiendo a este respecto jurisprudencia de los más altos Tribunales españoles. Así, por ejemplo, el *Tribunal Constitucional* (TC): STC 107/1992, de 1 de julio ([BOE, nº 177, de 24 de julio de 1992](#)), en la que el TC afirma que el régimen de inmunidades del Estado extranjero –de naturaleza consuetudinaria en el Derecho Internacional– no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE; o la STC 292/1994, de 27 de octubre, sobre la inmunidad de los Estados extranjeros ([BOE, nº 285, de 29 de noviembre de 1994](#)) en la misma línea que la anteriormente citada. También el *Tribunal Supremo* (TS): STS, de 6 de marzo de 1982 (*Aranzadi* nº 1365), en la que afirma que las normas consuetudinarias en materia de inmunidad jurisdiccional de los Estados pueden limitar directamente las normas españolas sobre competencia judicial internacional. Vid. También STS, de 13 de junio de 1991 (*Aranzadi* nº 5286).

⁷⁴ Así por ejemplo –además de las sentencias citadas en la nota anterior– la STC 237/2005, de 26 de septiembre sobre el principio de jurisdicción universal y la competencia de los tribunales españoles en la causa contra los delitos de genocidio, terrorismo y torturas cometidos en Guatemala ([BOE, nº 258, de 28 de octubre de 2005](#)).

⁷⁵ Control previo (arts. 95.2 y 161.1.a) CE y art. 78 LOTC) y posterior (arts. 27.2, 31 y 35 LOTC). Vid. El epígrafe III.4. del presente trabajo.

⁷⁶ El primer ejemplo de ello lo constituyó el Tratado de Maastricht de 1992, que no pudo ser ratificado por España

El rango *supralegal* de los tratados se concluye del art. 96.1 CE cuando afirma que las disposiciones de los tratados “sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”⁷⁷. En consecuencia, no pueden ser derogados, modificados o suspendidos por normas de rango legal.

Ambos criterios son reiterados por la LTOAI al manifestar que:

CUADRO 7

LTOAI, art. 31

“las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional”⁷⁸.”

La primacía de los tratados también la encontramos afirmada en el terreno de la *jurisprudencia* incluso antes de la Constitución de 1978⁷⁹, siendo reiterada también con posterioridad a la misma⁸⁰.

Con carácter general, el *Tribunal Supremo* (TS) ha declarado que la primacía de los tratados corresponde a “la común tradición legal, jurisprudencial y doctrinal española y se acepta implícitamente en el párrafo final del artículo 96.1 de la Constitución”⁸¹ aplicándola, por ejemplo, con ocasión de la colisión entre el tratado y una ley posterior⁸². En cuanto al TC, cabe

hasta modificar el art. 13.2 CE para solventar la contradicción existente con el art. 8.B del Tratado de Maastricht de 1992 en relación con el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales (vid. Tribunal Constitucional (TC), Declaración de 1 de julio de 1992, *BOE*, nº 177, de 24 de julio de 1992). La CE sólo contemplaba el derecho de sufragio activo por lo que fue modificada para incluir también el pasivo. El segundo, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, respecto del cual el TC declaró su conformidad con la Constitución mediante Declaración de 13 de diciembre de 2004 (*BOE*, nº 3, de 4 de enero de 2005).

⁷⁷ Afirmación reiterada en el art. 28.1 LTOAI. Sobre la posición del Derecho Internacional en el Derecho Español vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: “Los tratados internacionales como fuente del ordenamiento jurídico español”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, pp. 139-189. En la jurisprudencia vid., a título de ejemplo, STC 140/2018, de 20 de diciembre (*BOE*, nº 22, de 25 de enero de 2019).

⁷⁸ La cursiva es nuestra. Vid. Díez-Hochleitner, J.: “Artículo 31. Prevalencia de los tratados”, en la obra colectiva de Andrés Sáenz de Santa María, P., Díez Hochleitner, J. y Martín Pérez de Nanclares, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros ...*, op. cit., pp. 575-589.

⁷⁹ Por ejemplo, en la STS (Sala 4ª), de 27 de febrero de 1970; sentencia mencionada en fallos posteriores

⁸⁰ Por ejemplo, en la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de octubre de 1996: “La primacía de las normas de Derecho Internacional Convencional -llámese Tratado, Convenio o de otro modo-, como puso de relieve la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1970 (entonces Sala 4ª, hoy Sala 3ª), es clara en el caso de conflicto o contradicción con las fuentes de Derecho interno que pudieran diferir de lo estipulado en el Tratado o Convenio” (ECLI: ES:TS:1996:5197)

⁸¹ TS, Sentencia de 10 de mayo de 1990 (Sala Tercera) (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, 1990, nº 4542, fundamento jurídico 3). Con anterioridad, una interpretación más amplia en la Sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, 1982, núm. 4917).

⁸² Afirmado: “El Convenio, al haber pasado a formar parte del ordenamiento español, tiene plena vigencia en nuestro país, sin poder entenderse derogado por el Estatuto de los Trabajadores de posterior publicación, porque al garantizar la Constitución Española el principio de legalidad y de jerarquía normativa (artículo 9.3) ha de primar el citado Convenio” (TS, Sentencia de 22 de mayo de 1989 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, 1989, núm. 3877). Un ejemplo más reciente en STS (Sala Tercera), de 12 de febrero de 2015 (Aranzadi, *Repertorio*

citar como ejemplo, la STC 28/1991, de 14 de febrero, en la que declara que en caso de contradicción entre una ley y un tratado procede la aplicación preferente del tratado⁸³.

II.7.2. Normas internacionales consuetudinarias

Por lo que se refiere a las *normas internacionales consuetudinarias*, el silencio de la CE sobre su jerarquía en el orden interno se resuelve mediante el recurso a la *analogía* con lo que la misma dispone en los arts. 95 y 96 CE respecto de los tratados: infraconstitucionales y supralegales. Apoya esta respuesta la equiparación que el art. 96.1 CE hace entre los tratados y las “normas generales del Derecho internacional” cuando afirma que las disposiciones de los tratados “sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con *las normas generales del Derecho internacional*”.

II.7.3. Normas institucionales (actos de las OOI)

Idéntico tratamiento recibe el rango jerárquico de las *normas institucionales* (actos de las OOI), a excepción de las procedentes de la UE porque éstas tienen su propio régimen jurídico en el Derecho de la Unión Europea. A diferencia de estas últimas, las normas de OOI distintas de la UE –por *analogía* con la respuesta que la CE da respecto de los tratados– poseen también un rango supralegal e infraconstitucional⁸⁴.

Como acabamos de advertir, de esta respuesta se excluye al *Derecho de la Unión Europea* toda vez que su jerarquía la establece el propio ordenamiento jurídico de la UE sustentada en la jurisprudencia del TJUE: *primacía absoluta*⁸⁵. Se trata de una respuesta ya prevista implícitamente por el ordenamiento español en el art. 93 CE (que tiene por objeto los tratados de atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones o instituciones internacionales) e implícita también, por lo tanto, en las competencias atribuidas. Asimismo, en el Acta de Adhesión de España y Portugal y en la jurisprudencia del TJUE que España asume con la misma⁸⁶. Así lo reconoce también el TC⁸⁷.

de Jurisprudencia, 2015, núm. 912).

⁸³ BOE, nº 64, de 15 de marzo de 1991. Vid. también STC 140/2018, de 20 de diciembre (BOE, nº 22, de 25 de enero de 2019).

⁸⁴ Como los tratados, en virtud del art. 96.1 CE rango supralegal y en virtud del art. 95 CE rango infraconstitucional. Idéntica respuesta se desprende del hecho de que los actos de esas OOI tienen el mismo rango que el tratado que atribuye a la Organización en cuestión la competencia para adoptarlos. En este sentido, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Sistema de...*, *op. cit.*, p. 246 y s.

⁸⁵ Cf., por ejemplo, *Costa c. ENEL*, Sentencia de 15 de julio de 1964 (*Recueil* 1964, p. 1160); *San Michele*, 9/65, Auto de 22 de junio de 1965; *Leonesio*, 93/71, Sentencia de 17 de mayo de 1972; *Comisión c. Italia*, 48/71, Sentencia de 4 de abril de 1974 y *Simmenthal*, Sentencia de 9 de marzo de 1978 (*Recueil* 1978, parágrafo 17); *Comisión c. Bélgica*, 149/79, Sentencia de 6 de mayo de 1980; *Comisión c. Bélgica*, 149/79, Sentencia de 17 de diciembre de 1980. Cf. También el Dictamen 1/09, de 8 de marzo de 2011 (Pleno), parágrafo 65.

⁸⁶ Vid., *ut supra*, nota 76 del presente trabajo.

⁸⁷ Por ejemplo, reiterando jurisprudencia anterior, en la STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014: “Así, desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas «se integró en el Ordenamiento español un sistema normativo autónomo, dotado de un régimen de aplicabilidad específico, basado en el principio de prevalencia de sus disposiciones propias frente a cualesquiera del orden interno con las que pudieran entrar en contradicción» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y en sentido parecido, STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con lo anterior, la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía [STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4; 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5], conforme al cual, las normas de la Unión Europea «tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y

II.8. Los tratados internacionales como criterios interpretativos del sistema constitucional de derechos y libertades fundamentales

Además de las cuestiones concernientes a la recepción y a la jerarquía de las normas internacionales en España, la CE 1978 también contiene una disposición específica relativa a la *interpretación* –con arreglo a parámetros interpretativos del Derecho Internacional– de los derechos y libertades que la Constitución reconoce. Se trata de una obligación de interpretación que “no tiene parangón en el constitucionalismo comparado más reciente”, que “traduce la enorme sensibilidad que el legislador constituyente tuvo en su día hacia la protección de los derechos humanos y hacia los textos internacionales que los contienen, reconocidos por España”⁸⁸. Es, también, una obligación que se impone no sólo a los órganos judiciales sino a todos los poderes públicos. Está regulada en el art. 10.2 CE:

CUADRO 8

Art. 10.2 CE

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

De este modo, el art. 10.2 CE constituye a las normas internacionales en materia de derechos humanos respecto de los cuales España ha manifestado el consentimiento en obligarse, en “fuentes indirectas a fines interpretativos”⁸⁹ de todo el sistema constitucional de derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución.

Aunque el art. 10.2 CE sólo menciona como parámetros interpretativos a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, sin embargo, la práctica de los órganos judiciales españoles en el marco de ese artículo va mucho más lejos. Así, también utilizan abundantemente como criterio interpretativo la jurisprudencia de órganos internacionales de control de derechos humanos –judiciales⁹⁰ y no judiciales⁹¹– cuya jurisdicción o competencia ha sido aceptada por España.

STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), pues no sólo «forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento», sino que tienen un «efecto vinculante», de manera que opera «como técnica o principio normativo» destinado a asegurar su efectividad [SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y en sentido parecido SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)].” ([BOE, nº 29, de 3 de febrero de 2015](#), fundamento jurídico 3.

⁸⁸ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: “Los tratados internacionales como fuente...”, *op. cit.*, p. 167.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 166. La cursiva es del original. Cf. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: “Derechos Humanos y orden interno: las consecuencias de la asunción de obligaciones internacionales”, en la obra colectiva *Pacis Artes. Obra Homenaje al Prof. J.D. González Campos*, Universidad Autónoma de Madrid y Eurolex, Madrid, 2005, tomo I, pp. 229-248.

⁹⁰ Es el caso de la jurisprudencia del TEDH. Vid. desde el inicio del TC, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en España: análisis de la jurisprudencia constitucional (1980-1988)*, Tecnos, Madrid, 1988.

⁹¹ Es el caso de la emanada de los órganos convencionales de control creados en el marco de las Naciones Unidas por los tratados internacionales de Derechos Humanos: el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, etc. Sobre este particular vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Constitución Española: 25 años de jurisprudencia constitucional*, Thomson & Civitas, Madrid, 2006.

Junto a la interpretación *stricto sensu* de derechos y libertades del Título I CE, la tarea interpretativa del TC en aplicación del art. 10.2 CE tiene también otras manifestaciones. Es el caso, por ejemplo, de la declaración de inconstitucionalidad de parte del articulado de algunas normas internas⁹², de la modificación de otras⁹³, así como de la instauración de la doble instancia en materia penal para dar cumplimiento al derecho a la doble instancia penal reconocido en el art. 14.5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y objeto de diversos dictámenes del Comité de Derechos Humanos de la ONU declarando su incumplimiento por España⁹⁴. También ha dado lugar, por ejemplo, a que la doctrina del TEDH en aplicación del artículo 6.1 del CEDH sobre la denominada imparcialidad objetiva, haya sido tenida en cuenta en la elaboración de la Ley Orgánica 9/2003 de 15 de julio por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987 de 15 de julio de competencia y organización de la jurisdicción militar⁹⁵.

La labor realizada por el TC en el marco del art. 10.2 CE también ha tenido por objeto la interpretación de *normas internacionales de naturaleza consuetudinaria*. Tal fue el caso con motivo de un supuesto de inmunidad de ejecución (figura de Derecho Internacional de naturaleza consuetudinaria) vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Al analizar la relación existente entre ambos, el Tribunal declaró que:

“una indebida extensión o ampliación por parte de los tribunales ordinarios del ámbito que es dable atribuir a la inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros

⁹² Tal es el caso, por ejemplo, del art. 13 de la [Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre](#), contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 CE, que permitía la prórroga de la detención hasta un plazo adicional de siete días. En criterio del TC, dicho art. 13: “no ha respetado ni el requisito del art. 17.2 de la Constitución –no durar más del tiempo estrictamente necesario–, ni la exigencia del ‘plazo más breve posible’ del artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 5.3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, ambos ratificados por España. Por ello ha de ser declarado inconstitucional también por este motivo relativo a la duración excesiva de la prolongación de la detención” ([Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre de 1987, BOE, nº 7, de 8 de enero de 1988](#), fundamento jurídico nº 6).

⁹³ Por ejemplo, la [Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre](#), de Reforma del Código de Justicia Militar, cuyo art.14 disponía que sólo podían interponer recursos de casación ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (contra sentencias dictadas en Primera Instancia por el Consejo Supremo de Justicia Militar) el Ministerio Fiscal en todo caso y los condenados a penas de privación de libertades superiores a tres años en una sentencia o en la suma de varias. En opinión del TC tal exclusión es contraria al art. 24 CE. Utiliza como criterio interpretativo el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalando que esta disposición: “no es bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes, pero obliga a considerar que entre las garantías del proceso penal a las que genéricamente se refiere la Constitución en su art. 24.2 se encuentra la del recurso ante un Tribunal Superior y que, en consecuencia, *deben ser interpretadas en el sentido más favorable* a un recurso de ese género todas las normas del Derecho procesal penal de nuestro ordenamiento” ([STC 76/1982, de 14 de diciembre, BOE, nº 13, de 15 de enero de 1983](#)).

También de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en orden a regular que el órgano que instruye el proceso no puede intervenir en la fase posterior de enjuiciamiento (modificación realizada por la [Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre de 1988, BOE, nº 313, de 30 de diciembre de 1988](#)).

⁹⁴ Sobre este particular, destaca la doctrina expresada en la [STC 70/2002 de 7 de abril](#) (BOE, nº 99, de 25 de abril de 2002), reiterada en el [Auto 104/2002, de 17 de junio](#). Como consecuencia de dichos dictámenes en 2003 se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para introducirla: “Con ello, además de la previsible reducción de la carga de trabajo de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, se pretende resolver la controversia surgida como consecuencia de la resolución de 20 de julio de 2000 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se mantuvo que el actual sistema de casación español vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.” (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ([BOE, nº 309, de 26 de diciembre de 2003](#))).

⁹⁵ [BOE, nº 169, de 16 de julio de 2003](#). Sobre la jurisprudencia del TC en aplicación del art. 10.2 CE vid. *in extenso*, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Constitución Española: 25 años de jurisprudencia constitucional, ut supra* nota 91.

en el actual ordenamiento internacional, –esto es, aplicar la inmunidad de ejecución absoluta, no exigida en la actualidad por el Derecho Internacional Público– acarrea una violación del derecho a la tutela de conseguir la efectividad del fallo, sin que ninguna norma imponga una excepción a dicha efectividad”⁹⁶.

⁹⁶ STC 107/1992, de 1 de julio, fundamento jurídico nº 3 ([BOE, nº 177, de 24 de julio de 1992](#)).

III. Actores

III.1. El Jefe del Estado: El Rey

El art. 56 CE atribuye al Rey “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”, precisando que “ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.” Ahora bien, esta disposición tiene que ser interpretada a la luz del art. 97 CE que asigna al Gobierno, entre otras cosas, “la dirección de la política exterior e interior,” de lo que se concluye que la actuación del Rey está supeditada a la competencia que el art. 97 CE reserva al Gobierno.

Idéntica conclusión se desprende respecto de la *fase final* del proceso de formación de los tratados en relación con el art. 63.2 CE cuando señala que corresponde al Rey “manifestar el consentimiento en obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes”; conclusión avalada tanto por la práctica interna en la materia (que pone de manifiesto que el Rey suscribe siempre los instrumentos de ratificación o de adhesión), como por la jurisprudencia del TC⁹⁷ y, desde 2014, por el art. 22 de la LTOAI que proclama que corresponde al Rey “con el refrendo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación” firmar los instrumentos de ratificación y de adhesión que manifiesten el consentimiento de España en obligarse por un tratado internacional⁹⁸.

III.2. El Poder Ejecutivo

III.2.1. El Gobierno

De conformidad con el art. 97 CE el Gobierno dirige la política exterior e interior. Por su parte, la LTOAI regula las competencias del *Consejo de Ministros* (art. 3 LTOAI), del *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* (art. 4 LTOAI) y de los demás departamentos ministeriales (art. 5 LTOAI), creando una *Comisión internacional de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales* como “órgano colegiado de intercambio de información y coordinación de los departamentos ministeriales” encargado, también, de establecer la forma “de hacer efectiva la cooperación” entre la Administración General del Estado y las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla “con finalidad informativa, y hacer efectiva su participación en el cumplimiento de los compromisos internacionales formalizados por España” (art. 6 LTOAI)⁹⁹.

Dentro del Gobierno es el *Consejo de Ministros* el competente para:

- a) autorizar la firma de los tratados internacionales “y actos de naturaleza similar a la firma”;
- b) aprobar su firma ad referendum;
- c) autorizar su aplicación provisional;

⁹⁷ Vid. el epígrafe IV.2 del presente trabajo.

⁹⁸ El art. 22 LTOAI constituye el desarrollo exigido en la referencia final a “las leyes” del art. 63.2 CE. Vid. sobre el art 22 LTOAI, PASTOR PALOMAR, A.: “Artículo 22. Firma del instrumento de manifestación del consentimiento por el Rey”, en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DIEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros...*, op. cit., pp. 429-447.

⁹⁹ Por Real Decreto 598/2019, de 18 de octubre, se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales (BOE, nº 279, de 20 de noviembre de 2019).

- d) aprobar y acordar la remisión a las Cortes Generales de los proyectos de ley orgánica previstos en el art. 93 CE;
- e) acordar la solicitud de autorización previa y disponer a tal fin la remisión a las Cortes Generales de los tratados internacionales del art. 94.1 CE de la Constitución;
- f) disponer la remisión al Congreso de los Diputados y al Senado del resto de los tratados internacionales a los efectos informativos del art. 94.2 CE;
- g) acordar la manifestación del consentimiento de España para obligarse mediante un tratado internacional y, en su caso, las reservas que pretenda formular; y, por último,
- h) conocer de los acuerdos internacionales administrativos y de los no normativos cuya importancia así lo aconseje.

No obstante, a pesar de tener asignada constitucionalmente la dirección de la política exterior el Gobierno no puede manifestar el consentimiento en obligarse respecto de determinados tratados (los de los arts. 93 y 94.1 CE)¹⁰⁰ sin recabar previamente la autorización de las Cortes Generales. A tal fin, en orden a determinar la vía parlamentaria por la cual debe tramitarse el tratado en cuestión (esto es, a la hora de la calificación del tratado) el Gobierno tiene la obligación de consultar al Consejo de Estado (“el supremo órgano consultivo del Gobierno”, art. 1.1. LOCE). También después, una vez entrado en vigor, con ocasión de su ejecución¹⁰¹.

III.2.2. El Ministerio de Asuntos Exteriores

De conformidad con el art. 4 LTOAI, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tiene encomendadas tres tareas. Así, ejerce la *competencia general* en materia de tratados internacionales y las atribuciones que no correspondan a otros Ministerios que, “por razón de la materia, resulten competentes en la negociación y seguimiento de los mismos”. Asimismo presta asistencia técnica y asesoramiento, “como departamento especializado en materia de Derecho Internacional a los órganos y entes intervinientes en la celebración de tratados y otros acuerdos internacionales”. Por último, hace el seguimiento de la actividad convencional informando de ello a los órganos colegiados del Gobierno y formulando ante estos las propuestas de decisión que procedan.

III.2.3. El Consejo de Estado

El Consejo de Estado “es el supremo órgano consultivo del Gobierno” ([art. 1.1. LOCE](#)). En materia de tratados su intervención está prevista tanto en la etapa intermedia entre la fase inicial y la fase final del proceso de celebración del tratado como más tarde, con ocasión de su ejecución, una vez que el tratado ha entrado en vigor.

Respecto a la *primera*, finalizada la fase inicial (después de la autenticación del texto del tratado) y antes de la manifestación del consentimiento en obligarse, el Gobierno debe consultar a la *Comisión Permanente del Consejo de Estado* en todos los tratados sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales (obligatoria respecto de los tratados de los arts. 93 y 94.1 CE) con carácter previo a la prestación del consentimiento obligarse (art. 22.1. LOCE). La consulta la hace el *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* (MAEC) previo informe de la *Asesoría Jurídica Internacional* del propio MAEC “acerca de la tramitación del tratado y en coordinación con el Ministerio competentes por razón de la materia objeto del tratado” (art. 17.2 LTOAI).

¹⁰⁰ Vid. el epígrafe III.3 del presente trabajo.

¹⁰¹ Vid. el epígrafe III.2.3 del presente trabajo.

En cuanto a la *segunda*, una vez entrado en vigor el tratado y *con ocasión de su ejecución*, el art. 22 LOCE establece la consulta obligatoria del Gobierno al Consejo de Estado bien al Pleno¹⁰², bien a su Comisión Permanente¹⁰³.

CUADRO 9

LOCE, arts. 1.1 y 22

Art. 1.1

“El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno”.

Art. 22

“La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Uno. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

Dos. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales [...]”

III.3. El Poder Legislativo

Además de la competencia general de control del Poder Ejecutivo que le confiere el art. 66.2 CE (aplicable también en política exterior), en materia de tratados *stricto sensu* la intervención de las Cortes Generales (Congreso y Senado) tiene lugar de dos maneras. *Una*, con carácter previo a la *fase final* del proceso de celebración de los tratados (esto es, *antes de la manifestación del consentimiento en obligarse*) a los efectos de pronunciarse sobre la autorización al Gobierno en orden a la manifestación del consentimiento en obligarse por los tratados enumerados en los arts. 93 y 94.1 CE. *Otra*, con carácter informativo, respecto del resto de los tratados ya concluidos por el Gobierno (art. 94.2 CE).

A este respecto la CE sigue un *criterio material*, distinguiendo tres grupos de tratados respecto de los cuales la intervención de las Cortes Generales es diferente:

- a) los *tratados de atribución del ejercicio de competencias* derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional (art. 93 CE): su celebración por el Gobierno debe ser previamente autorizado las Cortes Generales mediante ley orgánica¹⁰⁴. Es el caso, por ejemplo, del Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas¹⁰⁵ y de todos los tratados

¹⁰² En los siguientes asuntos: “2. Anteproyectos de Leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte. 3. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte. 4. Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales. 5. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional”. (art. 22.2 LOCE).

¹⁰³ Con ocasión de las “Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales” (art. 22.1 LOCE).

¹⁰⁴ Como establece el art. 81.2 CE, la ley orgánica es una ley que exige “mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”

¹⁰⁵ BOE, nº 1, de 1 de enero de 1986.

modificativos posteriores al mismo. También el del Estatuto de la Corte Penal Internacional¹⁰⁶;

- b) los *tratados enumerados en el art. 94.1 CE* respecto de los cuales la prestación del consentimiento en obligarse requiere la previa autorización de las Cortes Generales: tratados de carácter político (art. 94.1.a), tratados de carácter militar (art. 94.1.b), tratados que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución (art. 94.1.c), tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública (art. 94.1.d), y tratados que supongan modificaciones o derogación de alguna ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1.e);
- c) *Los demás tratados* (art. 94.2 CE), respecto de los cuales el Gobierno puede manifestar el consentimiento en obligarse sin necesidad de intervención del Parlamento. Sólo tiene la obligación de informar “inmediatamente” de su conclusión al Congreso y al Senado.

Como ya hemos avanzado, en la tarea de calificación del tipo de tratado en cuestión, en orden a determinar si el mismo requiere o no autorización parlamentaria previa a la manifestación del consentimiento por parte de las Cortes Generales, el art. 22.1 LOCE impone al Gobierno la obligación de consultar a la Comisión Permanente del Consejo de Estado¹⁰⁷.

III.4. El Tribunal Constitucional: el control de constitucionalidad de los tratados

En España, el control de constitucionalidad de los tratados está regulado en los arts. 95.2 y 161.1.a) CE y en los arts. 78 y 27 de la LOTC. *Dos son los tipos de inconstitucionalidad: intrínseca* (el tratado contiene normas contrarias a la CE: el caso del art. 8.B) del Tratado de Maastricht de 1992 que dio lugar a la primera revisión de la CE 1978¹⁰⁸) y *extrínseca* (el tratado es celebrado incumpliendo los procedimientos internos de celebración¹⁰⁹).

Dos son, también, los *tipos de control* de constitucionalidad: el *previo* a la manifestación del consentimiento en obligarse y el *posterior* a la misma.

El *control previo* (arts. 95 CE y 78 LOTC)¹¹⁰ tiene lugar terminada la fase inicial del proceso de celebración del tratado. Esto es, después de la autenticación del texto del tratado y antes de

¹⁰⁶ Vid. Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional (BOE, nº 239, de 5 de octubre de 2000) e Instrumento de Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 (BOE, nº 126, de 27 de mayo de 2002).

¹⁰⁷ El art. 22.1 dice: “La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: 1. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento obligarse”.

¹⁰⁸ Vid. *ut supra* nota 76. También fue objeto de control de constitucionalidad el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (que no llegó a entrar en vigor). Requerido el TC por el Gobierno para pronunciarse al respecto, aquel declaró la conformidad del Tratado con la Constitución mediante Declaración de 13 de diciembre de 2004 (BOE, nº 3, de 4 de enero de 2005).

¹⁰⁹ Por ejemplo, el Gobierno celebra un tratado del art. 94.1 CE sin la autorización previa del Parlamento que exige ese artículo. Ejemplo de ello es el Canje de Notas entre España y Francia, de 15 de marzo de 1986, por el que se arregla el incidente pesquero del Valle de Atxondo y el Burgoamendi, que implicó obligaciones financieras para la Hacienda Pública (art. 94.1.d) CE y no fue sometido a la autorización previa del Parlamento (vid. *REDI*, vol. XLI (1989), pp. 337-338). También en GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, M^a P.: *Materiales de prácticas de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, segunda edición, 1992, p. 185.

¹¹⁰ El art. 19 LTOAI, dedicado al control previo de constitucionalidad de los tratados, se limita a remitir a este marco

la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado¹¹¹. Están *legitimados* para activarlo el Gobierno y cualquiera de las dos Cámaras: el Congreso de los Diputados¹¹² y Senado¹¹³. La *consecuencia inmediata* de su activación es que se interrumpe la tramitación parlamentaria del tratado hasta que decide el TC.

El control *posterior* (previsto en los arts. 161.1.a) CE y 27.1 LOTC) tiene lugar una vez que el tratado ha entrado en vigor (también en el plano internacional) y está produciendo efectos jurídicos internacionales. De ahí que se afirme que el mismo tiene un “efecto traumático”. Tiene *dos vías*: a) el *recurso de inconstitucionalidad* y b) la *cuestión de constitucionalidad*.

- a) El *recurso de inconstitucionalidad*, que puede interponerse dentro del plazo de 3 meses a partir de la publicación del tratado en el BOE (art. 33 LOTC), debiendo indicarse la disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido^{114 115}.
- b) La *cuestión de inconstitucionalidad* (art. 35 LOTC)¹¹⁶ que puede promoverse por los jueces y tribunales bien de oficio bien a instancia de parte, terminado el procedimiento y en el plazo

jurídico.

¹¹¹ Ver nota 123 del presente trabajo. Véase PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles. España: el Tribunal Constitucional](#), EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Unidad “Biblioteca de Derecho Comparado”, 2016.

¹¹² El Pleno a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de 1/5 de los Diputados (art. 157.1 del [Reglamento del Congreso](#)).

¹¹³ A iniciativa de un Grupo Parlamentario o de 25 senadores (art. 147 del [Reglamento del Senado](#)).

¹¹⁴ De conformidad con el art. 33:

“1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.”

Están legitimados para interponerlo, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, Cincuenta Diputados, Cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si afecta a materias de su competencia (cf. art. 162 CE).

¹¹⁵ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles. España: el Tribunal Constitucional](#), EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Unidad “Biblioteca de Derecho Comparado”, 2016.

¹¹⁶ El art. 35 dice:

“1. Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una “norma con rango de Ley” aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.

2. El órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese, y deberá concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, el órgano judicial oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de 10 días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta; seguidamente y sin más trámite, el juez resolverá en el plazo de tres días. Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme.

3. El planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.”

para dictar sentencia, cuando consideren, en un proceso, que la disposición del tratado aplicable al caso concreto y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución. El fallo que declara si existe o no contradicción con la Constitución deberá precisar la ley o norma con rango de ley cuya constitucionalidad se cuestiona y el precepto infringido, tiene validez de cosa juzgada, vincula a todos los poderes públicos y produce efectos desde su publicación en el *BOE* (arts. 38 y 39 LOTC).

CUADRO 10

Control previo de constitucionalidad: art. 95 CE; art. 78.1 LOTC y 19 LTOAI

art. 95 CE

"1. La celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción."

art. 78.1 LOTC

"1. El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado." (Cursiva añadida).

art. 19 LTOAI

"El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales previsto en el artículo 95 de la Constitución Española se tramitará de conformidad con lo previsto en el artículo 78 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado."

Control posterior de constitucionalidad: art. 161.1.a) CE y art. 27 LOTC

art. 161.1.a) CE

"1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada."

art. 27 LOTC

"Uno. Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados.

Dos. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

(...)

c) Los Tratados Internacionales."

La referencia a "norma con rango de Ley" no significa que los tratados la tengan. Del art. 96 CE se desprende su rango jerárquico suprallegal.

III.5. Las Comunidades Autónomas

Que los tratados internacionales, de acuerdo con la interpretación del art. 149.1. CE realizada por el TC, sean competencia exclusiva del Estado (Poder Ejecutivo) no significa que las CCAA no puedan participar en su proceso de formación. Cabe atribuir a la LTOAI el mérito de haberlo regulado en el Capítulo II del Título V (arts. 49, 50 y 51)¹¹⁷.

Con anterioridad a la misma, la única regulación era la existente en las cláusulas de información¹¹⁸, instancia¹¹⁹ y solicitud¹²⁰ contenidas en los distintos Estatutos de Autonomía; algunas de las cuales fueron modificadas o añadidas con ocasión de la modificación del Estatuto de Autonomía en cuestión con un contenido invasor de la competencia exclusiva en política exterior que el art. 97 CE atribuye al Gobierno¹²¹.

Como ya hemos avanzado, la LTOAI aborda por fin esta cuestión, regulando la participación de las CCAA en la celebración de tratados “que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico” o que afecten “de manera especial a su respectivo ámbito territorial”. Lo avanza ya el art. 7 LTOAI afirmando que las CCAA “podrán participar en la celebración de tratados internacionales” y lo concreta en los arts. 49, 50 y 51 respecto de las *cuatro* situaciones siguientes:

a) *Propuesta de apertura de negociaciones* (art. 49 LTOAI)¹²²: las CCAA pueden solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones relativas a los tratados antes referidos. Corresponde

¹¹⁷ Vid. los comentarios a estos tres artículos en MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DIEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros...*, *op. cit.*, pp. 876-909.

¹¹⁸ Información a los Gobiernos autonómicos por parte del Gobierno del Estado, de los tratados, convenios internacionales y proyectos de legislación aduanera que afecten a materias de interés para la Comunidad Autónoma de que se trate. Es el caso del art. 20.5 del [Estatuto vasco](#), del art. 27.5 del [Estatuto catalán](#), del art. 23.1 del [Estatuto andaluz](#), del art. 34.3 del [Estatuto asturiano](#), del art. 16.k) del [Estatuto aragonés](#), del art. 68 de la [Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra](#), del art. 14.2 del [Estatuto murciano](#), del art. 198.1 del [Estatuto canario](#) y del art. 33.1 del [Estatuto madrileño](#). Entre los Estatutos modificados contienen esta cláusula los de [Cataluña](#) (art. 196.1), [Islas Baleares](#) (art. 102.1), [Comunidad Valenciana](#) (art. 62.1d), [Andalucía](#) (art. 240.1), [Aragón](#) (art. 97.2), [Castilla y León](#) (art. 68.3) y [Extremadura](#) (art. 69.2).

¹¹⁹ Instancia al Gobierno del Estado para que celebre los tratados internacionales que interesen a la Comunidad Autónoma de que se trate. Es el caso del art. 40.3 del [Estatuto castellano-manchego](#).

¹²⁰ Solicitud al Gobierno del Estado para que celebre los tratados internacionales que interesen a la Comunidad autónoma de que se trate. Es el caso del art. 6.5 del [Estatuto vasco en relación con el euskera](#), del art. 27.4 del [Estatuto catalán](#), del art. 7.2 del [Estatuto gallego](#), del art. 240.3 del [Estatuto andaluz](#), del art. 8, párrafo segundo, del [Estatuto asturiano](#), del art. 40.1 del [Estatuto aragonés](#), del art. 6.2 del [Estatuto cántabro](#), del art. 7, párrafo segundo, del [Estatuto castellano-manchego](#), del art. 3.3, párrafo segundo, del [Estatuto extremeño](#), del art. 8.2 del [Estatuto balear](#), del art. 6, párrafo segundo, del [Estatuto castellano-leonés](#) y del art. 198.3 del Estatuto canario.

¹²¹ Sirva a título de ejemplo, la contenida en el art. 62.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana: “1. La Generalitat, a través del Consell, *podrá participar en la acción exterior del Estado* cuanto ésta incida en el ámbito de sus competencias; también *deberá ser oída* en aquellos casos en que, sin ser de su competencia, puedan afectarle directa o indirectamente...” La cursiva es nuestra. Cf. los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 196.2), Baleares (art. 102.2), Andalucía (art. 240.2), Aragón (art. 97.2), Castilla y León (art. 68.3) y Extremadura (art. 69.2). Asimismo, respecto de la participación en OOII, el art. 198 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: “Artículo 198. Participación en organismos internacionales. La Generalitat *debe* participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.” La cursiva es nuestra.

¹²² El art. 49 LTOAI dice: “Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales que tengan por objeto materias de su competencia o interés

al Gobierno decidir si accede o no a la solicitud, pero está obligado a motivar su decisión, “a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, y del competente por razón de la materia” (art. 49 LTOAI). En definitiva, se configura la propuesta de apertura de negociaciones como un derecho de todas las CCAA estando obligado, además, el Gobierno, a motivar su decisión;

- b) *Deber de información* (art. 50 LTOAI)¹²³: en la línea de las cláusulas autonómicas ya existentes, la LTOAI recoge este deber de información concretando el procedimiento y sus consecuencias. A tal fin, el Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitirá a las CCAA información sobre la negociación del tratado en cuestión (art. 50.1 LTOAI). Una vez examinada la información recibida, éstas pueden remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación “las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación.” La decisión adoptada posteriormente por el Gobierno sobre las observaciones enviadas por la o las CCAA de que se trate “deberá ser motivada y comunicada a las Comunidades Autónomas” (art. 50.2 LTOAI). Como en el caso anterior relativo a la propuesta de apertura de negociaciones, se trata de un derecho de todas las CCAA y de una obligación del Gobierno¹²⁴. Aquellas pueden formular y remitir al MAEC las observaciones que estimen convenientes estando el Gobierno obligado a motivar su decisión.

Con *carácter adicional*, el art. 50.3 LTOAI regula una obligación general de información a cargo del Gobierno. En virtud de la misma, las CCAA “serán informadas de los tratados concluidos por España que afecten a sus competencias, sean de su específico interés o incidan de manera especial en su ámbito territorial”.

- c) *Participación en la delegación española* que negocie el tratado (art. 51 LTOAI¹²⁵): constituye la novedad más relevante porque esta posibilidad no estaba contemplada antes en el ordenamiento español. La participación se reconoce tanto a las CCAA como a las Ciudades Ceuta y Melilla, quienes podrán solicitarla. Tiene lugar en el seno de la delegación española, como miembros de la misma (art. 51.1 LTOAI). La solicitud no vincula al Gobierno (recuérdese, es él quien dirige la política exterior, art. 97 CE) pero deberá motivar su decisión acerca de la procedencia o no de dicha participación, “a propuesta conjunta del

específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, y del competente por razón de la materia.”

¹²³ El art. 50 LTOAI dice: “1. El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitirá a las Comunidades Autónomas información sobre la negociación de aquellos tratados internacionales que tengan por ámbito materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. 2. Las Comunidades Autónomas podrán remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación. La decisión adoptada sobre las observaciones deberá ser motivada y comunicada a las Comunidades Autónomas. 3. Las Comunidades Autónomas serán informadas de los tratados concluidos por España que afecten a sus competencias, sean de su específico interés o incidan de manera especial en su ámbito territorial.”

¹²⁴ “Remitirá”. Se trata de una obligación a cargo del Gobierno.

¹²⁵ El art. 51 LTOAI dice: “1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. 2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, acerca de la procedencia de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas.”

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia” (art. 51.2 LTOAI). La decisión adoptada por el Gobierno sobre la solicitud en cuestión, “deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas.” No se trata de un derecho de las CCAA (no puede serlo por la competencia exclusiva que el art. 97 CE atribuye al Gobierno en política exterior) pero el Gobierno está obligado a motivar su decisión.

- d) *Participación obligatoria en la delegación española* que negocie el tratado: la especificidad tanto del régimen foral vasco como del de la Comunidad Foral de Navarra se concreta en materia de tratados en la participación (obligatoria) de las instituciones competentes de los respectivos territorios en la delegación española que negocie un tratado internacional “que tenga por ámbito derechos históricos”¹²⁶.

Por último, al margen de la participación autonómica en la delegación española anteriormente examinada y aunque no esté regulado actualmente por el Derecho Español, la *hipotética celebración de tratados internacionales por las CCAA* sería posible, en nuestra opinión, si hubiera delegación del Gobierno al respecto para el tratado en cuestión (vía art. 150.2 CE)¹²⁷ u otorgando en el caso concreto al representante de la Comunidad Autónoma los poderes necesarios (“plenipotencia”) a tal fin¹²⁸. Se trata, obviamente, de una hipótesis que requiere una probada lealtad constitucional por parte de la Comunidad Autónoma en cuestión. De lo contrario, es inviable.

Con carácter complementario, como ya hemos examinado, la LTOAI también regula y permite a las CCAA la celebración de *acuerdos internacionales administrativos* en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tenga por ámbito materias de su competencia “y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional” (art. 52 LTOAI) y de *acuerdos internacionales no normativos* sobre materias propias de sus competencias (art. 53 LTOAI). Ambos tipos de instrumentos tienen en común el hecho de *no ser tratados internacionales*¹²⁹.

¹²⁶ En el caso del País Vasco, “tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.” (Disposición adicional sexta). En el de Navarra: “tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.” (Disposición adicional séptima).

¹²⁷ El art. 150.2 CE dice: “2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”

¹²⁸ De acuerdo con el art. 2.e) LTOAI, se entiende por: “e) «plenipotencia» o «plenos poderes»: –el– documento que acredita a una o varias personas para representar a España en la negociación, adopción o autenticación del texto de un tratado internacional, para expresar el consentimiento en obligarse por este o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado.”

¹²⁹ Vid. *ut supra* los epígrafes II.5.2 y II.5.3 del presente trabajo.

CUADRO 11

Participación de las CCAA – Arts. 49, 50, 51, 52 y 53 LTOAI

art. 49

“Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, y del competente por razón de la materia.”

art. 50

“1. El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitirá a las Comunidades Autónomas información sobre la negociación de aquellos tratados internacionales que tengan por ámbito materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. Las Comunidades Autónomas podrán remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación. La decisión adoptada sobre las observaciones deberá ser motivada y comunicada a las Comunidades Autónomas.

3. Las Comunidades Autónomas serán informadas de los tratados concluidos por España que afecten a sus competencias, sean de su específico interés o incidan de manera especial en su ámbito territorial.”

art. 51

“1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, acerca de la procedencia de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas.”

art. 52

“1. Las Comunidades Autónomas podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional. Asimismo, cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia podrán celebrarlos las Ciudades Autónomas y las Entidades Locales.

2. Los requisitos, tramitación interna, publicación y entrada en vigor de estos acuerdos internacionales administrativos, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado siguiente, se regirán por lo previsto en el título III de la presente Ley.

3. Los proyectos de acuerdos internacionales administrativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesarios. El plazo para la emisión del informe será de diez días.”

art. 53

"1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos internacionales no normativos en las materias que sean propias de su competencia. Asimismo, cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia podrán celebrarlos las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales.

2. La tramitación interna y registro de estos acuerdos internacionales no normativos, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 3 siguiente, se regirán por lo previsto en el título IV de la presente Ley.

3. Los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Para la emisión de su informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación recabará cuantos otros juzgue necesarios. El plazo para la emisión del informe será de diez días."

IV. El proceso de celebración de los tratados: procedimiento

IV.1. Una cuestión previa: el proceso de celebración de los tratados

Aunque la colección en la que se inserta el presente trabajo lleva por título “La ratificación de los tratados internacionales, desde una perspectiva de Derecho Comparado” nosotros optamos por la referencia al “proceso de celebración de los tratados” toda vez que en Derecho Internacional el término “ratificación” alude a una de las formas que tiene el Estado para manifestar el consentimiento en obligarse, contempladas en el art. 11 del Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (CV 1969). Por lo tanto, un acto que tiene lugar en la fase final del proceso de celebración del tratado¹³⁰.

Con carácter adicional, la expresión “proceso de celebración de los tratados” tiene además el beneficio de reflejar más adecuadamente la realidad a la que se refiere: la existencia de un *conjunto de actos, realizados en distintas fases*, a través de los cuales se forman los tratados en el ordenamiento internacional. Un proceso, regido por el *Derecho Internacional* (en especial, arts. 6 a 18 tanto del CV 1969, como del Convenio de Viena de 1986) y también por las *normas que los ordenamientos internos* tienen sobre esta materia con el objeto de regular la actividad de los órganos del Estado en orden a la expresión de la voluntad estatal.

Ese proceso de formación consta de dos fases: la *fase inicial*, integrada por la negociación, la adopción y la autenticación, y la *fase final* consistente en la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado; hecho que puede tener lugar mediante “la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido” (art. 11 CV 1969).

IV.2. Fase inicial: negociación, adopción y autenticación

Como ya hemos señalado, aunque el art. 56 CE atribuye al Rey “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales”, esta disposición debe ser interpretada a la luz del art. 97 CE que atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior y dentro de la cual se enmarca la celebración de tratados en tanto que competencia exclusiva del Gobierno (art. 149.1.3 CE). En consecuencia, la actuación del Rey está supeditada al Gobierno.

La *representación de España* en el proceso de celebración de los tratados la ostentan sin necesidad de plenipotencia por razón de su cargo el Rey, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. Tampoco la necesitan los Jefes de Misión Diplomática y de Representación Permanente ante una Organización Internacional para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y el Estado u Organización ante

¹³⁰ Conviene no desconocer la evolución que esta figura ha tenido en el Derecho interno desde el *Ancien regime* (en el que expresaba los plenos poderes atribuidos al representante del Monarca). Con la introducción del control parlamentario de las relaciones exteriores por obra del constitucionalismo revolucionario americano y francés adquirió una nueva dimensión en el Derecho interno expresando el acto de autorización o aprobación del Parlamento al Poder Ejecutivo para que el Estado pueda manifestar internacionalmente su consentimiento definitivo en obligarse por el tratado. De este modo, “en los sistemas políticos democráticos, la ‘ratificación’ o ‘aprobación’ por el Parlamento de un tratado es un acto de derecho interno que precede a la ratificación internacional del acuerdo y cuya finalidad es autorizar, conforme a la Constitución, al Ejecutivo para que pueda hacer constar en el plano internacional el consentimiento en obligarse por parte del Estado” (GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. Y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, segunda edición revisada, Civitas, Madrid, 2002, p. 194).

los que se encuentran acreditados; los Jefes de Misión Especial enviados a uno o varios Estados extranjeros para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional entre España y cualquiera de los Estados a los que ha sido enviada la Misión; ni los representantes acreditados ante una Conferencia Internacional o ante una Organización Internacional o uno de sus órganos, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional elaborado en el seno de tal Conferencia, Organización u órgano (art. 10 LTOAI).

En el Derecho de los Tratados la *fase inicial* del proceso de celebración está formada por la negociación, la adopción y la autenticación.

Por lo que hace a la *negociación*¹³¹, y de acuerdo con el art. 11 LTOAI, en España corresponde a los departamentos ministeriales negociar los tratados internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que es quien tiene la competencia general en materia de tratados (art. 4 LTOAI)¹³². En ejercicio de esa competencia les corresponde la iniciativa, el planteamiento, desarrollo y conclusión de la negociación, manteniendo informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (art. 5 LTOAI), el cual “prestará asistencia técnica” y “ejercerá la competencia general en materia de tratados internacionales y las atribuciones que no correspondan a otros ministerios que, por razón de la materia, resulten competentes en la negociación y seguimiento de los mismos” (art. 4.b) y 4.a) LTOAI, respectivamente).

Ahora bien, con independencia de la competencia que tienen los departamentos ministeriales para negociar los tratados internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias, la *apertura del proceso de negociación* debe someterse a conocimiento previo de los órganos colegiados del Gobierno a través de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. A tal efecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “a iniciativa de los ministerios interesados, elevará un informe con la relación de los procesos de negociación cuya apertura se propone, que incluirá una valoración sobre la oportunidad de cada uno de ellos en el marco de la política exterior española” (at. 11 LTOAI).

La *adopción* –“acto por el cual España expresa su acuerdo sobre el texto de un tratado internacional” (art. 2.h) LTOAI)– corresponde a los negociadores del tratado. En el supuesto de un texto elaborado por una Conferencia Internacional, o en el seno de una Organización Internacional, la adopción se realizará de conformidad con el Reglamento de dicha Conferencia, las reglas de la Organización y, en su defecto, de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional (art. 12 LTOAI).

Con la *autenticación* –“acto por el que España establece como correcto, auténtico y definitivo el texto de un tratado internacional” (art. 2.i) LTOAI)¹³³– finaliza la fase inicial del proceso de celebración de los tratados. Reiterando lo estipulado en los CV 1969 y 1986 sobre el Derecho de los Tratados, la LTOAI determina que el texto del tratado se autenticará mediante el

¹³¹ “Proceso por el que se elabora el texto de un tratado internacional” (art. 2.f) LTOAI).

¹³² Como advierte ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, habida cuenta de que hasta ahora la autorización de la negociación era formalmente competencia del Consejo de Ministros, siendo el Ministerio de Asuntos Exteriores quien solicitaba la autorización al respecto, “parece claro que esta nueva regulación descentraliza esta fase en favor de los ministerios competentes por razón de la materia” (*Sistema de...*, *op. cit.*, p. 200 y s.).

¹³³ A esta fase se refiere el art. 78.1. LOTC en relación con el control previo de constitucionalidad del tratado cuando señala: “1. El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado”. La cursiva es nuestra.

procedimiento que en él se prescriba o que convengan los negociadores. En defecto de previsión o acuerdo “el texto quedará establecido como auténtico mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puestas en el texto del tratado o en el Acta final de la Conferencia internacional en la que figure dicho texto” (art. 13.1 LTOAI)¹³⁴. Todas ellas necesitan la autorización del Consejo de Ministros y la firma *ad referendum* su aprobación (art. 14 LTOAI).

CUADRO 12

Arts. 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 14 LTOAI

art. 2

“A los efectos de esta Ley se entiende por:

a) «tratado internacional»: 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.

b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional 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. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

c) «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.

d) «sujeto de Derecho Internacional»: un Estado, una organización internacional u otro ente internacional que goce de capacidad jurídica para celebrar tratados internacionales.

e) «plenipotencia» o «plenos poderes»: documento que acredita a una o varias personas para representar a España en la negociación, adopción o autenticación del texto de un tratado internacional, para expresar el consentimiento en obligarse por este o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado.

f) «negociación»: proceso por el que se elabora el texto de un tratado internacional.

g) «negociador»: el representante del sujeto de Derecho Internacional que participa en la elaboración y adopción del texto de un tratado internacional.

h) «adopción»: acto por el que España expresa su acuerdo sobre el texto de un tratado internacional.

i) «autenticación»: acto por el que España establece como correcto, auténtico y definitivo el texto de un tratado internacional.

j) «rúbrica»: acto por el que España autentica un tratado internacional mediante una firma abreviada o las iniciales del plenipotenciario.

k) «firma»: acto por el que España autentica un tratado internacional o manifiesta el consentimiento en obligarse por él.

¹³⁴ Ahora bien, no se indica cuándo procede el recurso a cada una de ellas o las diferencias que motivan su utilización.

l) «firma ad referendum»: acto por el que España firma, sin la previa autorización del Consejo de Ministros, un tratado internacional, y que equivaldrá a la firma definitiva una vez aprobada la firma ad referendum por el Consejo de Ministros.

m) «canje de instrumentos»: acto por el que España y otro sujeto de Derecho Internacional autentican o manifiestan el consentimiento en obligarse por un tratado constituido por instrumentos, 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 tenga.

n) «ratificación»: acto, precedido de una firma de autenticación, por el que España hace constar su consentimiento en obligarse por el tratado internacional, mediante el instrumento regulado en el artículo 22 de esta Ley.

ñ) «adhesión»: acto por el que España hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado multilateral, cuando no ha sido previamente firmado o ratificado por España, mediante el instrumento regulado en el artículo 22 de esta Ley.

o) «aceptación», «aprobación» y «notificación»: denominaciones del acto, con idénticos efectos, por el que España hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado internacional, se haya firmado o no el texto del tratado.

p) «contratante»: sujeto de Derecho Internacional que ha consentido en obligarse por un tratado internacional haya o no entrado en vigor.

q) «parte»: sujeto de Derecho Internacional que ha consentido en obligarse por un tratado internacional y para el cual dicho tratado está en vigor.

r) «reserva»: declaración unilateral realizada por España al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado internacional o al adherirse a él, para excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a España, cualquiera que sea su enunciado o denominación.

s) «objeción a una reserva»: declaración unilateral por la que España expresa su disconformidad en relación con la reserva formulada previamente por otro sujeto de Derecho Internacional.

t) «declaración interpretativa»: manifestación de voluntad realizada unilateralmente por España para precisar o aclarar el sentido o alcance que atribuye al tratado internacional o a alguna de sus disposiciones, cualquiera que sea su enunciado o denominación.

u) «denuncia»: acto por el que España hace constar su consentimiento para dar por finalizadas respecto a sí mismo las obligaciones derivadas de un tratado.”

art. 4

“1. En el ámbito de la Administración General del Estado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:

a) Ejercerá la competencia general en materia de tratados internacionales y las atribuciones que no correspondan a otros ministerios que, por razón de la materia, resulten competentes en la negociación y seguimiento de los mismos.

b) Prestará asistencia técnica, como departamento especializado en materia de Derecho Internacional, a los órganos y entes intervinientes en la celebración de tratados y otros acuerdos internacionales, y les asesorará en dicha materia de conformidad con lo previsto en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

c) Hará el seguimiento de la actividad convencional, informará de ello a los órganos colegiados del Gobierno y formulará ante estos las propuestas de decisión que procedan.

2. En relación con las restantes Administraciones Públicas, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ejercerá tareas de asesoramiento, coordinación y las demás funciones que se le atribuyen en esta Ley.”

art. 5

“Corresponderá a los departamentos ministeriales respecto de los tratados y otros acuerdos internacionales que les afecten en el ámbito de sus respectivas competencias:

- a) La iniciativa en la negociación del tratado o acuerdo.
- b) El planteamiento, desarrollo y conclusión de la negociación.
- c) La presencia y participación en la celebración, aplicación y seguimiento de los tratados o acuerdos.
- d) Mantener informado de la negociación, aplicación y seguimiento de los tratados o acuerdos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- e) La propuesta al Consejo de Ministros, conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de los acuerdos de autorización de rúbrica, firma, canje de instrumentos o firma ad referendum, a los efectos de la autenticación, así como la propuesta de la aplicación provisional.”

art. 10

“1. Para ejecutar en representación de España cualquier acto internacional relativo a un tratado y, en particular, para negociar, adoptar y autenticar su texto, así como para manifestar el consentimiento de España en obligarse por el tratado, la persona o personas que los lleven a cabo deberán estar provistas de una plenipotencia firmada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en nombre del Rey.

2. No necesitarán plenipotencia para representar a España:

- a) El Rey, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- b) Los Jefes de Misión Diplomática y de Representación Permanente ante una organización internacional para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional entre España y el Estado u organización ante los que se encuentran acreditados.
- c) Los Jefes de Misión Especial enviados a uno o varios Estados extranjeros para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional entre España y cualquiera de los Estados a los que ha sido enviada la Misión.
- d) Los representantes acreditados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional elaborado en el seno de tal conferencia, organización u órgano.

3. La ejecución de un acto internacional relativo al proceso de celebración de un tratado internacional por persona no provista de plenipotencia no surtirá efectos jurídicos, salvo que el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación convalide el acto.”

art. 11

“1. Los departamentos ministeriales negociarán los tratados internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

2. La apertura del proceso de negociación de un tratado internacional se someterá a previo conocimiento de los órganos colegiados del Gobierno a través de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. A tal efecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a iniciativa de los ministerios interesados, elevará un informe con la relación de los procesos de negociación cuya apertura se propone, que incluirá una valoración sobre la oportunidad de cada uno de ellos en el marco de la política exterior española.

3. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán participar en las negociaciones de un tratado internacional en los términos previstos en el título V.”

art. 12

“Corresponderá a los negociadores adoptar el texto de un tratado internacional. En el supuesto de un texto elaborado por una Conferencia internacional, o en el seno de una organización internacional, la adopción se realizará de conformidad con el Reglamento de dicha conferencia, las reglas de la organización y, en su defecto, de acuerdo con las normas generales de Derecho Internacional.”

art. 13

“1. El texto de un tratado internacional se autentificará mediante el procedimiento que en él se prescriba o convengan los negociadores. En defecto de previsión o acuerdo el texto quedará establecido como auténtico mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica puestas en el texto del tratado o en el Acta final de la Conferencia internacional en la que figure dicho texto.

2. Los tratados internacionales de carácter bilateral suscritos por España estarán siempre redactados en español y así se hará constar en ellos, sin perjuicio de que también puedan estarlo en otra u otras lenguas españolas que sean cooficiales en una Comunidad Autónoma o en lenguas extranjeras.”

art. 14

“1. El Consejo de Ministros autorizará la rúbrica, firma o canje de instrumentos, según sea el caso, de un tratado internacional, y aprobará su firma ad referendum.

La propuesta al Consejo de Ministros será elevada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, en su caso, conjuntamente con el titular del departamento ministerial que sea competente por razón de la materia.

2. El Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación podrán firmar ad referendum cualquier tratado internacional. La firma ad referendum por cualquier otro representante de España precisará la autorización del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, conjuntamente con el titular del departamento ministerial competente por razón de la materia, elevará la firma ad referendum para su aprobación al Consejo de Ministros y comunicará la aprobación al depositario o, en su caso, a la contraparte.

3. La aprobación por el Consejo de Ministros de la firma ad referendum de un tratado equivaldrá a la firma definitiva con efectos de autenticación.”

Como ya hemos visto¹³⁵, el Derecho Español también contempla y regula la intervención de las CCAA en esta fase inicial. Y ello, bien proponiendo al Gobierno la apertura de negociaciones, bien solicitando información sobre las mismas, bien participando incluso en la delegación española que negocie el tratado (participación que deviene obligatoria cuando el tratado que se negocie “tenga por ámbito derechos históricos” del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra)¹³⁶.

Asimismo, y antes de la fase final, constituida por la manifestación del consentimiento en obligarse internacionalmente por el tratado con la intervención de los órganos que veremos a continuación, en el Derecho Español pueden tener lugar también, si es el caso, tanto el control previo de constitucionalidad del tratado, ya examinado¹³⁷ como el recurso al

¹³⁵ Vid. el epígrafe III.5. del presente trabajo.

¹³⁶ Vid. el epígrafe III.5. del presente trabajo.

¹³⁷ Vid. el epígrafe III.4.1. del presente trabajo.

referéndum si el Gobierno lo estima oportuno. Lo que no cabe en ningún caso es la *iniciativa popular*.

IV.2.1. El referéndum

Por lo que se refiere al *referéndum*, el recurso al mismo está previsto *con carácter consultivo* respecto de “las decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 92.1 CE)¹³⁸. Aunque el art. 92.2 CE determina que es el Rey quien debe convocarlo, quien en realidad posee la iniciativa es el Presidente del Gobierno, “cuyo juicio de oportunidad no puede ser sustituido por el de ningún órgano”¹³⁹. Eso sí, la propuesta debe ser previamente autorizada por el Congreso de los Diputados (art. 92.1 CE).

CUADRO 13

Art. 92 CE

“1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

La caracterización previa de una decisión como “de especial trascendencia” carece de interés práctico; “lo será cualquier decisión que el Presidente del Gobierno, con el beneplácito del Congreso, considere oportuno someter a consulta popular”¹⁴⁰.

IV.2.2. La iniciativa popular

En cuanto a la *iniciativa popular*, el art. 86.3 CE la excluye expresamente en materia internacional al afirmar tajantemente que:

CUADRO 14

Art. 86.3 CE

“No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.”

IV.3. Fase final: la manifestación del consentimiento en obligarse

La fase final del proceso de celebración de los tratados viene dada por la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado; manifestación que, de conformidad con el art. 11 del CV 1969 puede tener lugar de *múltiples formas*: la firma, el canje de

¹³⁸ Hasta la fecha han sido dos los referéndums celebrados: el primero, el 12 de marzo de 1986, sobre la permanencia de España en la OTAN, que obtuvo el respaldo favorable del 52,54 por ciento de los votos. El segundo, el 20 de febrero de 2005, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que también recibió una respuesta positiva aunque el Tratado se frustró.

¹³⁹ REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 408.

¹⁴⁰ *Ibid.*

instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Como en la fase inicial, también en la fase final es el *Gobierno* el que tiene, en España, la competencia para manifestar el consentimiento en obligarse por el tratado. Y esto, como ya se ha dicho, aunque el art. 56 CE señale que *el Rey* ostenta la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales y que el art. 63.2 CE expresamente disponga que corresponde al Rey “manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes”. Tal conclusión, sustentada antes de la LTOAI en la interpretación sistemática de la CE a la que remite la última parte del art. 63.2 CE (“de conformidad con la Constitución y las leyes”) cuando la misma atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97 CE), en la jurisprudencia del TC¹⁴¹ y en la práctica interna en la materia¹⁴², es confirmada en el art. 22 LTOAI que expresamente dispone que: “El Rey, con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, firmará los instrumentos de ratificación y de adhesión que manifiesten el consentimiento de España en obligarse por un tratado internacional”.

Ahora bien, como es propio de los sistemas democráticos, antes de proceder a la manifestación del consentimiento en obligarse respecto de determinados tratados también en España tiene lugar en el orden interno *el control de la acción del Gobierno por el Parlamento*. En concreto, respecto de los enumerados en los arts. 93 y 94.1 CE que requieren la *autorización previa* del Parlamento para que el Gobierno pueda manifestar el consentimiento en obligarse: los de atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional (art. 93 CE); los de carácter político, militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, supongan modificación o derogación de alguna ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1 CE)¹⁴³.

En orden a la obtención de esa autorización previa del Parlamento, el art. 17.3 LTOAI señala que el Consejo de Ministros “remitirá a las Cortes Generales el tratado, acompañado de los informes y dictámenes existentes, así como de cualquier otro posible documento anejo o complementario del tratado, las reservas o declaraciones que se proponga formular España o hayan realizado otros Estados, así como la indicación, en su caso, de la existencia de aplicación provisional del tratado.”

¹⁴¹ Por ejemplo, el Auto 114/1991, de 11 de abril, en el que manifestó que ni el art. 63.2 CE “obliga a que sea el Rey, siempre y en todo caso, quien preste el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente: ni su art. 94.1 fuerza la intervención regia siempre que las Cortes autoricen la realización de un tratado internacional” (RTC 1991, AUTO, fundamento jurídico 2 *in fine*). Y añade: “... esa simetría es sólo aparente; y aunque normalmente pueda darse, no será por imperativo constitucional” (fundamento jurídico 3).

¹⁴² La práctica analizada por SÁNCHEZ RODRÍGUEZ pone de manifiesto que el Rey suscribe siempre los instrumentos de ratificación o de adhesión de los tratados en los que la manifestación del consentimiento en obligarse se hace por ratificación o adhesión y ello tanto si son objeto de autorización parlamentaria como si no (arts. 93 y 94.1 CE). También dicha práctica indica que el Rey no interviene en los tratados realizados en forma simplificada ya sean o no objeto de autorización parlamentaria (vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *El proceso de celebración de los tratados internacionales. Teoría y práctica*, International Law Association, Sección Española, Madrid, 1984). Estando supeditado al Gobierno –que dirige la política exterior–, los instrumentos de ratificación y de adhesión que firma el Rey requieren el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación tal y como establece, haciéndose eco de esa práctica el art. 22 LTOAI.

¹⁴³ Vid. el epígrafe IV.2 del presente trabajo. De acuerdo con el art. 74.2 CE, la autorización se adoptará por mayoría de cada una de las Cámaras (Congreso y Senado).

En relación con estas dos categorías de tratados (de los arts. 93 y 94.1 CE) el art. 16.2 LTOAI señala que los representantes de España “solo podrán convenir aquellas formas de manifestación del consentimiento que permitan la obtención de la autorización de las Cortes Generales previamente a la conclusión del tratado.”

Respecto de los demás tratados (art. 94.2 CE), el Gobierno sólo tiene la obligación de informar “inmediatamente” de su conclusión al Congreso y al Senado, remitiéndoles su texto completo, junto con las reservas formuladas y las declaraciones que España haya realizado, con los informes y dictámenes recabados (art. 18.1 LTOAI).

Es en esta etapa del proceso de celebración del tratado que tiene lugar en el orden interno de España la tarea de *calificación del tratado* en orden a determinar si procede o no la previa autorización de las Cortes Generales requerida para los tratados de los arts. 93 y 94.1 CE). A tal fin, el Gobierno tiene la obligación de consultar al *Consejo de Estado* (“el supremo órgano consultivo del Gobierno”, art. 1.1. LOCE) con carácter previo a la prestación del consentimiento obligarse. Más en concreto, a la *Comisión Permanente del Consejo de Estado*. Eso sí, el dictamen de este órgano no es vinculante por lo que es el Gobierno el que tiene la decisión sobre la forma en la que remite el tratado a las Cortes Generales¹⁴⁴.

A esa consulta alude el art. 17.2 LTOAI señalando que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “visto el informe de la Asesoría Jurídica Internacional (del propio Ministerio) acerca de la tramitación del tratado y en coordinación con el Ministerio competente por razón de la materia objeto del tratado”, elevar al Consejo de Estado la consulta sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento obligarse. Asimismo, le corresponde proponer al Consejo de Ministros, “previo dictamen del Consejo de Estado, el envío del tratado a las Cortes Generales con ese fin.”

En cuanto a las CCAA, la LTOAI no contempla su intervención en la fase final del proceso de celebración del tratado. Sin embargo, la misma podría tener lugar, por ejemplo, bien mediante su participación en la delegación española que lleva a cabo dicha manifestación del consentimiento (el art. 51 LTOAI sólo contempla la participación delegación española que negocie el tratado), bien mediante delegación del Gobierno recibiendo los poderes necesarios a tal fin¹⁴⁵.

CUADRO 15

LTOAI: arts. 16.2, 17.2 y 17.3, 18.1

art. 16.2

“En los supuestos de tratados que pudieran estar incluidos en los artículos 93 y 94.1 de la Constitución Española, los representantes de España solo podrán convenir aquellas formas de manifestación del consentimiento que permitan la obtención de la autorización de las Cortes Generales previamente a la conclusión del tratado.”

art. 17.2 y 17.3

“2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, visto el informe de la Asesoría Jurídica Internacional acerca de la tramitación del tratado y en coordinación con el ministerio competente por razón de la materia objeto del tratado, elevará al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980,

¹⁴⁴ Vid. el epígrafe III.2.3 del presente trabajo.

¹⁴⁵ Se trata, esta última, de una hipótesis inviable en ausencia de lealtad constitucional por parte de la Comunidad Autónoma en cuestión.

de 22 de abril, del Consejo de Estado, la consulta acerca de la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento en obligarse por un tratado. Asimismo, le corresponderá proponer al Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, el envío del tratado a las Cortes Generales con ese fin.

3. El Consejo de Ministros remitirá a las Cortes Generales el tratado, acompañado de los informes y dictámenes existentes, así como de cualquier otro posible documento anejo o complementario del tratado, las reservas o declaraciones que se proponga formular España o hayan realizado otros Estados, así como la indicación, en su caso, de la existencia de aplicación provisional del tratado. ”

art. 18.1

“De conformidad con lo establecido en el artículo 94.2 de la Constitución Española, el Gobierno informará inmediatamente al Congreso de los Diputados y al Senado de la conclusión de todo tratado internacional y le remitirá su texto completo, junto con las reservas formuladas y las declaraciones que España haya realizado, con los informes y dictámenes recabados.”

IV.4. Reservas, declaraciones interpretativas y objeciones

La formulación de reservas¹⁴⁶, declaraciones interpretativas¹⁴⁷ y objeciones¹⁴⁸ es inherente a la competencia exclusiva del Gobierno en política exterior (art. 97 CE) y en materia de celebración de tratados internacionales (art. 149.1.3 CE). Por lo tanto, es una iniciativa que corresponde al Gobierno y respecto de la cual el papel del Parlamento viene determinado por la regulación que en materia de tratados contienen los arts. 93 y 94 CE, que acabamos de examinar.

CUADRO 16

LTOAI: arts. 17.3, 21.2 y 21.3

art. 17.3

“3. El Consejo de Ministros remitirá a las Cortes Generales el tratado, acompañado de los informes y dictámenes existentes, así como de cualquier otro posible documento anejo o complementario del tratado, las reservas o declaraciones que se proponga formular España o hayan realizado otros Estados, así como la indicación, en su caso, de la existencia de aplicación provisional del tratado.”

¹⁴⁶ Se entiende por reserva, la “declaración unilateral realizada por España al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado internacional o al adherirse a él, para excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a España, cualquiera que sea su enunciado o denominación.” (art. 2.r) LTOAI).

¹⁴⁷ A diferencia de la reserva, una declaración interpretativa es la “manifestación de voluntad realizada unilateralmente por España para precisar o aclarar el sentido o alcance que atribuye al tratado internacional o a alguna de sus disposiciones, cualquiera que sea su enunciado o denominación.” (art. 2.t) LTOAI). Por ejemplo, la formulada a los arts. 10 (libertad de expresión), 15 (suspensión de derechos en situaciones de emergencia) y 17 (abuso del derecho) con ocasión de la ratificación del Convenio europeo de derechos humanos, de 4 de noviembre de 1950: “B. España declara que interpreta: 1) La disposición del punto tercero del párrafo 1.º del artículo 10, como compatible con un régimen que corresponda a la organización de la radiodifusión y televisión en España; 2) Las disposiciones de los artículos 15 y 17, en el sentido de que permiten la adopción de las medidas contempladas en los artículos 55 y 116 de la Constitución Española” ([BOE, nº 243, de 10 de octubre de 1979](#)).

¹⁴⁸ Se entiende por «objeción a una reserva», la “declaración unilateral por la que España expresa su disconformidad en relación con la reserva formulada previamente por otro sujeto de Derecho Internacional.” (art. 2.s) LTOAI).

art. 21.2 y 21.3

“2. En el caso de tratados internacionales que precisen de la autorización parlamentaria a que se refiere el artículo 17, la manifestación del consentimiento irá acompañada, en su caso, de las reservas y declaraciones en los términos en que hayan sido autorizadas por las Cortes Generales.

3. El Gobierno informará a las Cortes Generales respecto de las aceptaciones u objeciones que haya formulado a las reservas emitidas por las otras partes contratantes en los tratados internacionales previamente autorizados por las Cámaras.”

Como hemos visto, sólo los tratados de los arts. 93 y 94.1 CE requieren la autorización previa de las Cortes Generales para que el Gobierno pueda manifestar el consentimiento en obligarse ellos, mientras que respecto de los del art. 94.2 CE (todos los demás) el Gobierno sólo está obligado a informar a las Cortes Generales una vez celebrados. En consecuencia, en relación con estos últimos el Gobierno puede formular las reservas, objeciones y declaraciones que estime oportunas con total libertad¹⁴⁹, informando posteriormente a las Cortes Generales.

Respecto de los tratados del art. 94.1 CE la competencia del Gobierno en materia de reservas, declaraciones interpretativas y objeciones está controlada por las Cortes Generales; control que tiene lugar con ocasión de la tramitación parlamentaria del tratado. Así, el Consejo de Ministros tiene que remitir a las Cortes Generales el tratado, “acompañado de los informes y dictámenes existentes, así como de cualquier otro posible documento anejo o complementario del tratado, las reservas y declaraciones que se proponga formular España o hayan realizado otros Estados, así como la indicación, en su caso, de la existencia de aplicación provisional del tratado” (art. 17.3 LTOAI). Asimismo, en la fase final del proceso de celebración del tratado –con ocasión de la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse– ésta deberá ir acompañada, en su caso, de las reservas y declaraciones que España haya decidido formular “en los términos en que hayan sido autorizadas por las Cortes Generales” (art. 21.2 LTOAI).

Por último, el Gobierno debe *informar* a las Cortes Generales “respecto de las aceptaciones u objeciones que haya formulado a las reservas emitidas por las otras partes contratantes en los tratados internacionales previamente autorizados por las Cámaras” (art. 21.3 LTOAI).

Ahora bien, aunque como acabamos de examinar, la competencia en la materia corresponde al Gobierno es preciso añadir que durante la tramitación parlamentaria del tratado en orden a su autorización por las *Cortes Generales*, éstas pueden *aprobar, modificar o suprimir* la reserva formulada por el Gobierno. Asimismo, también pueden *formular una reserva no realizada por el Gobierno*.

Ahondando un poco más, respecto de los tratados del art. 94.1 que requieren la autorización de las Cortes Generales examinaremos a continuación las posibilidades de acción que tienen sus dos Cámaras (el Congreso y el Senado).

Por lo que se refiere al *Congreso de los Diputados*, su intervención en la materia tiene lugar con ocasión de la tramitación en el Congreso de la concesión de autorización relativa al tratado en cuestión. Comprende los tres casos siguientes:

¹⁴⁹ Vid. QUEL LÓPEZ, F.J.: *Las reservas a los tratados internacionales. Un examen de la práctica española*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1991; REMIRO BROTONS, A.: “Las reservas a los tratados internacionales y las competencias de las cámaras legislativas”, *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Vol. 31, Nº 1-3, 1978-1979, pp. 65-86.

1. *proponiendo reservas o declaraciones que no estuvieran previstas por el tratado.* En tal caso, las mismas tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad (art. 156.2.2º del Reglamento del Congreso);
2. *proponiendo la supresión, adición o modificación de las reservas o declaraciones que el Gobierno pretende formular.* En tal caso las mismas tendrán la consideración de enmiendas al articulado (art. 156.3.1º del Reglamento del Congreso);
3. *formulando reservas o declaraciones previstas por el tratado.* Como en el supuesto anterior, en tal caso las mismas tendrán la consideración de enmiendas al articulado (art. 156.3.2º del Reglamento del Congreso)¹⁵⁰.

CUADRO 17

Art. 156 del Reglamento del Congreso

“1. La tramitación en el Congreso de la concesión de autorización se ajustará al procedimiento legislativo común, con las particularidades que se contienen en el presente capítulo.

2. Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad en los siguientes casos:

1º. Cuando pretendan la denegación o el aplazamiento de la autorización solicitada.

2º. Cuando propusieran reservas o declaraciones y éstas no estuvieran previstas por el tratado o convenio.

3. Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas al articulado en los siguientes casos:

1º. Cuando propusieran la supresión, adición o modificación a las reservas o declaraciones que el Gobierno pretendiere formular.

2º. Cuando formularen reservas o declaraciones previstas por el tratado o convenio.”

En cuanto al *Senado*, el art. 144.3 de su Reglamento admite que esta Cámara pueda formular reservas a los tratados que prevean esta posibilidad y cuyo contenido así lo admita¹⁵¹.

CUADRO 18

Art. 144 del Reglamento del Senado

“1. Podrán presentarse, en la forma que se señala en los apartados siguientes, propuestas de no ratificación, de aplazamiento o de reserva respecto de los Tratados y Convenios Internacionales que requieran la autorización de las Cortes Generales. El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda.

2. La presentación de propuestas de no ratificación se sujetará a lo dispuesto para las propuestas de veto.

3. Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los Tratados y Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el procedimiento legislativo ordinario.

¹⁵⁰ El art. 156.3. 2º dice: “3. Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas al articulado en los siguientes casos: ... 2º. Cuando formularen reservas o declaraciones previstas por el tratado o convenio.”

¹⁵¹ [BOE, nº 114, de 13 de mayo de 1994.](#)

4. La Comisión competente elevará al Pleno, de conformidad con las normas generales, una propuesta razonada sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada.”

Por lo que se refiere a la *retirada* (total o parcia) de las reservas, declaraciones y objeciones formuladas por España, el silencio existente al respecto en el Derecho Español ha sido cubierto por el art. 34 LTOAI. Su regulación comprende *tres situaciones*: en el caso de tratados celebrados *sin intervención parlamentaria*, la retirada “requerirá la autorización del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Asimismo, el Consejo de Ministros tomará conocimiento y, en su caso, aceptará la retirada de reservas y declaraciones formuladas por otras partes” (art. 341 LTOAI). Por el contrario, cuando la retirada afecte a reservas y declaraciones *aprobadas por las Cortes Generales*, “se requerirá su autorización previa” (art. 34.2 LTOAI). Por último, en *los demás casos* las Cortes Generales “serán informadas de ello” (art. 34.2 LTOAI).

CUADRO 19

LTOAI, art 34

“1. La retirada de las reservas, así como de las declaraciones u objeciones que España haya formulado requerirá la autorización del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Asimismo, el Consejo de Ministros tomará conocimiento y, en su caso, aceptará la retirada de reservas y declaraciones formuladas por otras partes.

2. Cuando la retirada afecte a reservas y declaraciones aprobadas por las Cortes Generales, se requerirá su autorización previa. En los demás casos las Cortes Generales serán informadas de ello.”

En cuanto a los *tratados del art. 93 CE*, dado su especial objeto (atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional) no admiten la formulación de reservas.

IV.5. Entrada en vigor y aplicación provisional

IV.5.1. Entrada en vigor

Una vez producida la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado todavía no ha concluido la fase final del proceso de celebración. Falta la *entrada en vigor*, sin la cual el tratado no despliega efectos jurídicos entre las partes ni les obliga.

A este respecto hay que *distinguir* entre la entrada en vigor *internacional* (momento a partir del cual el tratado produce efectos jurídicos entre las partes) y la entrada en vigor *interna* (momento en el cual el tratado produce efectos jurídicos en el Derecho interno). Esto último no puede acontecer si el tratado no ha sido *recibido* en el orden interno. En el caso de España, por su publicación en el *BOE*. Es entonces, una vez recibido, cuando el tratado produce efectos jurídicos en el Derecho interno.

Aunque lo ideal es que ambas entradas en vigor (la internacional y la interna) sean simultáneas lo cierto es que, en España, no suelen coincidir. El propio acto de publicación en el *BOE* suele indicar al final del mismo la fecha en la que cada una de ellas tiene lugar.

Respecto de la entrada en vigor *internacional* del tratado, el art. 24.1 CV 1969 remite al principio de la autonomía de la voluntad de las partes al disponer que “un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores”. A falta de tal disposición o acuerdo, el art. 24.2 CV dispone que el tratado entrará en vigor “tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado”.

En los tratados *multilaterales*, el propio tratado suele vincular la fecha de entrada en vigor internacional general del tratado a la obtención de un determinado número de ratificaciones, regulando también la entrada en vigor respecto de las Partes que manifiesten el consentimiento en obligarse con posterioridad¹⁵². Esto último se lleva a cabo, por ejemplo, estableciendo tal entrada en vigor tras el transcurso de un plazo determinado¹⁵³. Por el contrario, en los tratados *bilaterales* los propios celebrantes suelen fijar en él la fecha de entrada en vigor internacional¹⁵⁴.

En lo que a *España* se refiere, la LTOAI se limita a decir que la publicación del tratado habrá de producirse al tiempo de su entrada en vigor para España o antes, “si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor” (art. 23.1 LTOAI)¹⁵⁵. En consecuencia, no queda otro remedio que esperar a la publicación del tratado en el *BOE* ya que es en ese acto en el que se hace constar, al final del mismo, tanto la fecha de entrada en vigor internacional como interna (no coincidiendo ésta, por lo general, con la de publicación en el *BOE*).

¹⁵² En el *ámbito regional europeo*, por ejemplo, el Convenio europeo de derechos humanos, de 4 de noviembre de 1950 (10 ratificaciones, exigidas por el art. 59.3), *España* lo firmó el 24 de noviembre de 1977 y lo ratificó el 4 de octubre de 1979 siendo ésta la fecha de su entrada en vigor respecto de España, de conformidad con el art. 66.2 del Convenio (*BOE*, nº 243, de 10 de octubre de 1979); o el Convenio europeo para la prevención de la Tortura, de 26 de noviembre de 1987 (7 ratificaciones, exigidas por el art. 19). En el *ámbito general o universal de la ONU*, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (doce meses después de la obtención de 60 ratificaciones, según el art. 308). La Convención entró en vigor de forma general el 16 de noviembre de 1994.

¹⁵³ Por ejemplo, y respecto de España: el Convenio europeo para la prevención de la Tortura, de 26 de noviembre de 1987. *España* lo firmó el 26 de noviembre de 1987 y lo ratificó el 28 de abril de 1989. Entró en vigor respecto de España el 1 de septiembre de 1989, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.2 del mismo (tres meses después de la fecha del depósito del instrumento de ratificación). Depositó el Instrumento de Ratificación el 2 de mayo de 1989 (*BOE*, nº 159, de 5 de julio de 1989); o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982. *España* la firmó el 4 de diciembre de 1984 y la ratificó el 20 de diciembre de 1996. Depositó el Instrumento de Ratificación el 15 de enero de 1997. Entró en vigor respecto de España el 14 de febrero de 1997. Esto es, el trigésimo día siguiente a la fecha de dicho depósito, de conformidad con el art. 308.2 de la Convención ([BOE, nº 39, de 14 de febrero de 1997](#)). Como se aprecia, para España, el mismo día de su publicación en el *BOE*. El objetivo de tales cláusulas de plazos, cada vez más frecuentes tanto en tratados bilaterales como multilaterales, señala REMIRO BROTONS, “es conceder a los contratantes el margen suficiente para que adopten las medidas internas, entre ellas la publicación oficial y, en su caso, la emanación de leyes y reglamentos de ejecución, necesarias para la aplicación del tratado por los órganos estatales” (*Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 247).

¹⁵⁴ Por ejemplo, en la fecha en que las partes se hayan comunicado el cumplimiento de las respectivas normas internas para su aprobación. Es el caso del Convenio entre España y Portugal para la construcción de un puente internacional sobre el río Miño, entre las localidades de Salvatierra y Moncao, firmado en Madrid el 3 de julio de 1989. Entró en vigor el 25 de junio de 1990, “fecha de la última de las notificaciones cruzadas entre las partes comunicándose el cumplimiento de las respectivas normas internas para su aprobación, según se establece en su artículo 18.” (*BOE*, nº 158, de 3 de julio de 1990); o del Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo – Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012. Entró en vigor el 31 de mayo de 2013, “quince días después de la recepción de la última notificación informando del cumplimiento de los requisitos internos necesarios, según establece su artículo 10” (*BOE*, nº 145, de 18 de junio de 2013).

¹⁵⁵ El art. 23.1 LTOAI dice: “1. Los tratados internacionales válidamente celebrados se publicarán íntegramente en el «Boletín Oficial del Estado». Dicha publicación habrá de producirse al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor.”

CUADRO 20

LTOAI, art 23.1

“1. Los tratados internacionales válidamente celebrados se publicarán íntegramente en el «Boletín Oficial del Estado». Dicha publicación habrá de producirse al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor.”

IV.5.2. Aplicación provisional

Puede ocurrir, y con frecuencia sucede, que el tratado sea objeto de *aplicación provisional* antes de su entrada en vigor; hecho que suele acontecer generalmente por motivos de urgencia. A este respecto el art. 25.1 CV 1969 dispone que la aplicación provisional del tratado antes de su entrada en vigor puede tener lugar: a) si el propio tratado así lo dispone o b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo¹⁵⁶.

En el caso de *España*, el examen de la práctica revela el frecuente recurso a la aplicación provisional de los tratados incluso antes de la Constitución de 1978¹⁵⁷. Un recurso que se ha incrementado con posterioridad a la misma y que continúa dando lugar a abusos y desviaciones¹⁵⁸.

La LTOAI regula la aplicación provisional de los tratados en el art. 15, estableciendo los *criterios* al respecto: a) corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, autorizar la aplicación provisional, total o parcial, de un tratado internacional antes de su entrada en vigor¹⁵⁹; b) no puede autorizarse la aplicación provisional

¹⁵⁶ Sirva a título de ejemplo de un tratado bilateral respecto de España la Aplicación provisional del Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa referente al sobrevuelo del territorio francés por las aeronaves que operan en el aeropuerto de Fuenterrabía y anexos, hecho en Madrid el 18 de marzo de 1992 ([BOE, nº 144, de 16 de junio de 1992](#)). En la parte final dispone: “El presente Acuerdo se aplica provisionalmente desde el día 30 de marzo de 1992 según lo acordado por las Partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Lo que se hace público para conocimiento general. Madrid, 20 de abril de 1992. El Secretario General Técnico, Aurelio Pérez Giralda.” En Francia se publicó en el *JORF* de 18 de diciembre de 1992.

Como ejemplo de tratado multilateral, el Tratado sobre la Carta de la Energía, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 ([BOE nº 117, de 17 de mayo de 1995](#)), cuyo art. 45 contempla la posibilidad de su aplicación provisional. En aplicación del mismo, el acto de publicación afirma: “El presente Tratado se aplica provisionalmente, de forma general y por España, desde el 17 de diciembre de 1994, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del mismo. Lo que se hace público para conocimiento general. Madrid, 25 de abril de 1995.-El Secretario general técnico, Antonio Bellver Manrique.” Como puede apreciarse, la publicación en España tiene lugar cuatro meses después.

¹⁵⁷ Una práctica, como señala A. REMIRO BROTONS, que cuenta “con muestras tempranas de aplicación provisional – como la del convenio hispano-francés del 17 de julio de 1982, relativo a la estación internacional de Canfranc--.” (*Derecho Internacional Público, 2. Derecho de..., op. cit.*, p. 251 y s.).

¹⁵⁸ Según relata REMIRO BROTONS en 1987, tratados que debían ser remitidos a las Cortes al objeto de que se autorizara su conclusión y que no lo fueron o lo fueron con mucho retraso, siendo esta “de una forma más o menos exagerada... una falta que alcanza a más del 80 por ciento de los tratados aplicados provisionalmente”. Cita como un ejemplo de ello el Convenio hispano-hondureño sobre cooperación social, aplicado provisionalmente desde el 5 de noviembre de 1971 (fecha de su firma) y ratificado siete años más tarde: el 6 de diciembre de 1978, fecha del Canje de los Instrumentos de Ratificación. Asimismo, tratados cuyas obligaciones se han agotado o están a punto de hacerlo cuando se inicia su tramitación parlamentaria. Cita como ejemplo de ello, entre otros, el Canje de Notas de 13 de mayo de 1980 entre España y el Consejo de Europa sobre los privilegios e inmunidades aplicables a los participantes en la IV Conferencia de Ministros europeos responsables de las Corporaciones Locales, que presentado a las Cortes cuando la Conferencia ya había sido clausurada (vid. REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público, 2. Derecho de..., op. cit.*, p. 253).

¹⁵⁹ Art. 15.1 LTOAI. Ello ha de ser, a iniciativa motivada del departamento competente para su negociación (*ibid.*). Este mismo artículo precisa que corresponde al Ministerio de la Presidencia comunicar el acuerdo de

de los tratados internacionales del art. 93 CE (atribución de competencias derivadas de la CE a una organización o institución internacional)¹⁶⁰; c) en el caso de los tratados del art. 94.1 CE, “si las Cortes Generales no concedieran la preceptiva autorización para la conclusión de dicho tratado, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación notificará de inmediato a los otros contratantes, entre los que el tratado se aplica provisionalmente, la intención de España de no llegar a ser parte en el mismo, terminando en ese momento su aplicación provisional”¹⁶¹; y d) respecto de los tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública (art. 94.1.d) su aplicación provisional sólo puede ser autorizada si existe crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado¹⁶².

CUADRO 21

LTOAI, art 15

“1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y a iniciativa motivada del departamento competente para su negociación, autorizará la aplicación provisional, total o parcial, de un tratado internacional antes de su entrada en vigor. El Ministerio de la Presidencia comunicará el acuerdo de autorización a las Cortes Generales.

2. La aplicación provisional no podrá autorizarse respecto de los tratados internacionales a que se refiere el artículo 93 de la Constitución Española.

3. En el supuesto de que se trate de un tratado internacional comprendido en alguno de los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución Española, si las Cortes Generales no concedieran la preceptiva autorización para la conclusión de dicho tratado, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación notificará de inmediato a los otros contratantes, entre los que el tratado se aplica provisionalmente, la intención de España de no llegar a ser parte en el mismo, terminando en ese momento su aplicación provisional.

4. El Consejo de Ministros autorizará la aplicación provisional de los tratados internacionales que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y el desembolso de fondos con carácter previo a su ratificación y entrada en vigor, a iniciativa motivada del departamento competente, siempre que exista crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con el calendario de pagos previsto, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.”

Por último, tanto la aplicación provisional del tratado o de parte de él como su fecha de entrada en vigor o, en su caso, aquella en que termine su aplicación provisional deben ser objeto de publicación en el BOE (arts. 23.2 y 24.1 LTOAI).

autorización a las Cortes Generales. Con anterioridad a la LTOAI vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a.P.: “La aplicación provisional de los tratados internacionales en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXIV, nº 1, 1982, pp. 31-78.

¹⁶⁰ Art. 15.2 LTOAI.

¹⁶¹ Art. 15.3 LTOAI. En opinión de REMIRO BROTONS, el hecho de que la LTOAI permita al Gobierno acordar la aplicación provisional del tratado incluso en supuestos –como los del art. 94.1 CE– en los que la conclusión del tratado requiere obligatoriamente la previa autorización parlamentaria, constituye “un agujero negro”. Se trata, en su opinión, de “una tacha de inconstitucionalidad” de esta Ley pese a lo cual, sin embargo, ésta “no ha tenido siquiera la deferencia de exigir del Gobierno la invocación de razones de urgencia” (REMIRO BROTONS, A.: “Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales”, en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y...*, op. cit., p. 55.

¹⁶² Art. 15.4 LTOAI.

CUADRO 22

LTOAI, arts. 23.2 y 24.1

art. 23.2

“Si se hubiera convenido la aplicación provisional de un tratado o de parte del mismo, se procederá a su inmediata publicación. En su momento se publicará la fecha de la entrada en vigor para España o, en su caso, aquella en que termine su aplicación provisional.”

art. 24.1

“La publicación de un tratado internacional en el «Boletín Oficial del Estado» incluirá el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. Además, se publicará la fecha de entrada en vigor del tratado y, en su caso, la de aplicación provisional y su terminación.”

IV.6. Publicación de los tratados

La publicación es el modo establecido por el ordenamiento español para la recepción de los tratados internacionales. Contemplada de forma genérica en el art. 96.1 CE (“publicación oficial”)¹⁶³, es concretada por los arts. 1.5 C. Civil (“publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado”)¹⁶⁴ y 23.3 LTOAI (“3. Los tratados internacionales formarán parte del ordenamiento jurídico interno una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado»”). Con carácter adicional, y “sin perjuicio de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicará periódicamente colecciones de tratados en vigor en los que España sea parte” (art. 27 LTOAI).

CUADRO 23

Publicación de los tratados: CE, art. 96.1; C. Civil, art. 1.5; LTOAI, art. 23, 24, 25 y 27

CE, art. 96.1

“Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.”

C. Civil, art. 1.5

“Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».”

LTOAI, art. 23

“1. Los tratados internacionales válidamente celebrados se publicarán íntegramente en el «Boletín Oficial del Estado». Dicha publicación habrá de producirse al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor.”

¹⁶³ Art. 96.1. CE.

¹⁶⁴ Art. 1.5 C. Civil.

2. Si se hubiera convenido la aplicación provisional de un tratado o de parte del mismo, se procederá a su inmediata publicación. En su momento se publicará la fecha de la entrada en vigor para España o, en su caso, aquella en que termine su aplicación provisional.

3. Los tratados internacionales formarán parte del ordenamiento jurídico interno una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado».”

LTOAI, art. 24

“1. La publicación de un tratado internacional en el «Boletín Oficial del Estado» incluirá el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. Además, se publicará la fecha de entrada en vigor del tratado y, en su caso, la de aplicación provisional y su terminación.

2. Asimismo se publicará en el Boletín Oficial del Estado cualquier acto posterior que afecte a la aplicación de un tratado internacional.”

LTOAI, art. 25

“1. De conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, el Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, registrará en la Secretaría de las Naciones Unidas, los tratados bilaterales en los que España sea parte, así como los tratados multilaterales de los que España sea depositaria. Medidas semejantes se adoptarán en cualquier otra organización internacional que proceda.

2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunicará a la Secretaría de las Naciones Unidas, y a cualquier otra organización internacional que proceda, todo acto ulterior realizado por España que modifique o suspenda dichos tratados internacionales, o que ponga término a su aplicación.”

LTOAI, art. 27

“Sin perjuicio de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicará periódicamente colecciones de tratados en vigor en los que España sea parte.”

Por lo tanto, la publicación se configura como el modo en el que los tratados internacionales pasan a formar parte del ordenamiento español con carácter obligatorio. En palabras del *Tribunal Supremo*, con la publicación se consideran cumplidas “las formalidades previstas para formar parte del ordenamiento jurídico interno”¹⁶⁵. En consecuencia un tratado o un acto relativo al mismo (por ejemplo, una reserva) no publicado en el BOE no forma parte del ordenamiento jurídico interno, por lo que no puede ser aplicado¹⁶⁶.

La publicación del tratado debe ser *íntegra* (art. 1.5. C. Civil y art. 23.1 LTOAI), debiendo tener lugar la misma “al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor” (art. 23.1 LTOAI)¹⁶⁷.

La *aplicación provisional* del tratado o de parte de él también deben publicarse en el BOE. Es más, “se procederá a su *inmediata* publicación” (art. 23.2 LTOAI), publicándose “en su momento la fecha de la entrada en vigor para España o, en su caso, aquella en que termine su aplicación provisional” (art. 23.2 LTOAI). Asimismo, se publicarán en el BOE la fecha de

¹⁶⁵ STS (Sala 1ª), de 22 de mayo de 1989, (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia 1989*, núm. 3877)

¹⁶⁶ Vid. en este sentido, en la jurisprudencia del TC, las sentencias siguientes: STC 141/1998, de 29 de junio ([BOE, nº 181, de 30 de julio de 1998](#)); STC 292/2005 de 10 de noviembre ([BOE, nº 297, de 13 de diciembre de 2005](#)); y STC 328/2005, de 12 de diciembre ([BOE, nº 10, de 12 de enero de 2006](#)).

¹⁶⁷ Como ya hemos señalado, en España no suele ser habitual que la publicación coincida con la entrada en vigor del tratado. Vid. el epígrafe IV.4.1 del presente trabajo.

aplicación provisional del tratado y su *terminación* (art. 24.1 LTOAI)¹⁶⁸, que tiene lugar con la entrada en vigor del tratado¹⁶⁹.

En relación con la publicación del tratado internacional, el art. 24.1 LTOAI concreta su *contenido*: “incluirá el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. Además, se publicará la fecha de entrada en vigor del tratado y, en su caso, la de aplicación provisional y su terminación.” En otros términos, y aunque el art. 24.1 LTOAI no los precise, la publicación comprende *todos los actos relativos al tratado*¹⁷⁰. Esto es, las reservas, las objeciones y las declaraciones interpretativas; si lo hubiere, el instrumento formal (de adhesión, de ratificación, etc.) por el que se manifiesta el consentimiento de España en obligarse. Asimismo, en el caso de los tratados que requieren autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica (los del art. 93 CE), el texto de dicha ley de autorización¹⁷¹.

En otro orden de cosas, es importante recordar que la publicación de los tratados en el orden interno del Estado es *independiente de la que tiene lugar en el orden internacional* (por ejemplo, en la Colección de Tratados de la ONU) y de su registro en la Secretaría de la ONU que, de conformidad con lo establecido por el art. 102 de la Carta, deben realizar los Estados. Respecto de *España* el art. 25 LTOAI lo precisa señalando que tal obligación concierne tanto a los tratados bilaterales celebrados por España como a los multilaterales de los que España sea Estado depositario¹⁷². Asimismo, corresponde al MAEC comunicar a la Secretaría de las Naciones Unidas y a cualquier otra Organización Internacional que proceda “Todo acto ulterior realizado por España que modifique o suspenda dichos tratados internacionales, o que ponga término a su aplicación”.

¹⁶⁸ Sobre la terminación, el art. 25.2. CV 1969 dice: “La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado terminará si éste notifica a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.”

¹⁶⁹ Sirva a título de ejemplo de un *tratado multilateral* la entrada en vigor del Acuerdo entre España y el Fondo Internacional de Indemnización de daños causados por la contaminación por hidrocarburos, hecho en Londres el 2 de junio de 2000, cuya aplicación provisional fue publicada en el [BOE nº 174, de 21 de julio de 2000](#): “El Acuerdo entre España y el Fondo Internacional de Indemnización de daños causados por la contaminación por hidrocarburos, hecho en Londres el 2 de junio de 2000, entró en vigor, según se establece en sus textos, el 4 de mayo de 2001, fecha de notificación al Fondo del cumplimiento de los trámites requeridos por el Derecho español. Lo que se hace público para conocimiento general, completando así la inserción efectuada en el «Boletín Oficial del Estado» número 174, de 21 de julio de 2000. Madrid, 4 de septiembre de 2001.—El Secretario general técnico, Julio Núñez Montesinos.” ([BOE, nº 224, de 18 de septiembre de 2001](#)).

En cuanto a un *tratado bilateral*, la entrada en vigor del Convenio-Marco entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la mejora de los accesos entre los dos países, hecho «ad referendum» en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, cuya aplicación provisional fue publicada en el [BOE, nº 128, de 29 de mayo de 1999](#) ([BOE nº 224, de 18 de septiembre de 2001](#)).

¹⁷⁰ La Orden Comunicada del Ministro de Asuntos Exteriores, de 17 de febrero de 1992, por la que se establecen normas para la tramitación de los Tratados Internacionales por parte de ese Departamento y recogida por la Secretaría General Técnica en su Instrucción núm. 2/1992, de 14 de marzo de 1992, enumera los documentos y datos cuya publicación en el BOE es obligatoria (vid. el texto en LIÑAN NOGUERAS, D.J.: “Artículo 24. Contenido de la publicación”, en la obra colectiva de ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P., DIEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario...*, op. cit., p. 483).

¹⁷¹ Así se desprende de la práctica aunque tal obligación no conste de modo expreso en la legislación. A ese respecto cabe citar, por ejemplo, las leyes orgánicas por las que se autorizaron, respectivamente, la adhesión de España a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y posteriores tratados modificativos, así como la ratificación del Estatuto de la CPI.

¹⁷² Art. 25 LTOAI.

Pero *las normas del Derecho Internacional no se limitan a los tratados*. También forman parte de él la costumbre internacional (las normas consuetudinarias) y los actos de OOII. Respecto de ambas, aunque el ordenamiento español guarda silencio eso no significa que no existan respuestas en orden a su recepción en España¹⁷³.

Por lo que se refiere a las *normas consuetudinarias*, su condición de Derecho no escrito explica que su recepción en el Derecho interno tenga lugar sin necesidad de ningún acto formal de recepción. Esto es, se introduce de manera automática a partir del momento en el que España manifiesta el consentimiento en obligarse por la norma consuetudinaria de que se trate. Es decir, a partir del momento en que practica el comportamiento regulado por la norma en cuestión o participa en la formación de la norma¹⁷⁴.

En cuanto a los *actos de OOII (normas institucionales)*, llama la atención que la LTOAI no contenga ninguna referencia a los mismos. Como ya hemos manifestado al abordar su recepción en el orden interno español, hay que hacer una distinción entre los actos propios de la Unión Europea y los de las demás OOII¹⁷⁵. Respecto de estas últimas, su recepción tiene lugar, por analogía con lo establecido por el art. 96 CE para los tratados, mediante su publicación en el *BOE* si bien eso no significa que en España se publiquen todos los actos de las OOII de las que es miembro España. En la práctica se han publicado en el *BOE* algunos "a efectos de su incorporación al ordenamiento jurídico español"¹⁷⁶ pero no dejan de constituir la excepción a la regla¹⁷⁷.

Por el contrario, los *actos jurídicos de la UE* (el Derecho Comunitario) tienen un régimen jurídico propio establecido por ese ordenamiento jurídico. En concreto, en el art. 297 TFUE que dispone la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los reglamentos, de las directivas que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros y de las decisiones que no designen destinatario. Respecto de las directivas y de las decisiones que designen

¹⁷³ Aunque sí hay una referencia a las mismas en el art. 96.1 CE cuando afirma que las disposiciones de los tratados "sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las *normas generales del Derecho internacional*." La cursiva es nuestra.

¹⁷⁴ La jurisprudencia española avala esta interpretación. Vid. al respecto, por ejemplo, la STC 237/2005, de 26 de septiembre ([BOE, nº 258, de 28 de octubre de 2005](#)) en la que el TC recurre al Derecho Internacional consuetudinario para establecer el alcance del principio de jurisdicción penal universal respecto del crimen internacional de genocidio.

¹⁷⁵ Vid., *ut supra*, el epígrafe II.4 del presente trabajo.

¹⁷⁶ Así, las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (Resolución de 19 de octubre de 1993, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 927 (1993), de 25 de mayo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creando un Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia y documento anejo, [BOE, nº 281, de 24 de noviembre de 1993](#)) y al Tribunal Penal Internacional para Ruanda (Resolución de 10 de mayo de 1995, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 955 (1994), de 8 de noviembre de 1994, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se crea un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes internacionales perpetrados en Ruanda, [BOE, nº 123, de 24 de mayo de 1995](#)). Igualmente, la Resolución de 26 de febrero de 2001, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 1329 (2000) del Consejo de Seguridad, por la que se reforman los Estatutos de ambos Tribunales Penales ([BOE, nº 64, de 15 de marzo de 2001](#)).

¹⁷⁷ Lo que podría dar lugar a problemas de aplicación, por ejemplo, respecto de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en el marco del Capítulo VII de la Carta que son obligatorias para todos los Estados miembros. Sin publicación oficial, no serían Derecho Español aplicable. En materia de lucha contra el terrorismo sí fue publicada la Resolución 1373 (2001) sobre medidas para combatir el terrorismo, aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 4385.ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, mediante Resolución de 5 de noviembre de 2001, de la Secretaría General Técnica ([BOE, nº 281, de 23 de noviembre de 2001](#)).

destinatarios, el art. 297 TFUE dispone como método de recepción su notificación, “surtiendo efecto en virtud de dicha notificación”¹⁷⁸.

IV.7. Ejecución de los tratados

En relación con la ejecución de los tratados internacionales cabe distinguir dos grandes grupos: los que son *self-executing* (esto es, directamente aplicables en el orden interno) y los que son *non self-executing* (esto es, tratados que requieren la adopción en el orden interno del Estado de medidas legislativas, reglamentarias, presupuestarias o de otro tipo). Es a estos tratados a los que se refiere expresamente el art. 94.1.e) CE: “que requieren medidas legislativas para su ejecución”.

De esta distinción se hace eco el art. 30.1 LTOAI cuando afirma que los tratados internacionales “serán de aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes”¹⁷⁹. Son estas leyes o disposiciones reglamentarias las que constituyen los *actos de ejecución del tratado*. Esto es, las medidas que el Estado debe adoptar en orden a garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en él o, desde otra perspectiva, las “medidas para garantizar la efectividad de todas las obligaciones previstas y derechos reconocidos en el tratado”¹⁸⁰.

CUADRO 24

LTOAI: arts. 28.2 y 30

LTOAI, art. 28.2

“Los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente producirán efectos en España desde la fecha que el tratado determine o, en su defecto, a partir de la fecha de su entrada en vigor.”

LTOAI, art. 30

“1. Los tratados internacionales serán de aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes.

2. El Gobierno remitirá a las Cortes Generales los proyectos de ley que se requieran para la ejecución de un tratado internacional.

3. El Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias.”

¹⁷⁸ La adhesión de España a las Comunidades Europeas –hoy UE– y la atribución de competencias inherente a la misma (prevista en el art. 93 CE) hacen que sea ese ordenamiento el que determine el modo en el que los actos jurídicos de la Unión se reciben en los ordenamientos de los Estados miembros. Tanto el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas como los propios Tratados constitutivos proclaman esta realidad. Ahora, en el mencionado art. 297 TFUE y así lo subraya el TC en su Sentencia 28/1991, de 14 de febrero ([BOE, nº 64, de 15 de marzo de 1991](#)) mientras examina el art. 93 CE (vid., *ut supra*, nota 71 del presente trabajo).

¹⁷⁹ A este respecto el art. 28.2 LTOAI señala que los tratados que hayan sido válidamente celebrados y publicados oficialmente “producirán efectos en España desde la fecha que el tratado determine o, en su defecto, a partir de la fecha de su entrada en vigor.”

¹⁸⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño, Observación General Nº 5 (2003) sobre “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4 y 42 y párrafo 6 del art. 44)” (CRC/GC/2003/5, de 27 de noviembre de 2003, párrafo 1.

Como ya hemos visto, el art. 97 CE atribuye con carácter general al *Gobierno* la función ejecutiva y reglamentaria (“ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”)¹⁸¹. Respecto de los tratados, el art. 30.2 LTOAI obliga al Gobierno a remitir “a las Cortes Generales los proyectos de ley que se requieran para la ejecución de un tratado internacional”.

En esta tarea el Gobierno cuenta –como en la fase inicial del proceso de celebración de los tratados ya examinada– con la intervención del *Consejo de Estado* (“el supremo órgano consultivo del Gobierno”, art. 1.1. LOCE) al que *debe consultar* bien en su formación de Pleno bien a su Comisión Permanente:

- a) Al *Consejo de Estado en Pleno*, respecto de los “Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales” (art. 21.2 LOCE) y de las “dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte” (art. 21.3 LOCE).
- b) A la *Comisión Permanente del Consejo de Estado*, con ocasión de las “Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales” (art. 22.1 LOCE).

La configuración de España como Estado autonómico y la consiguiente distribución de competencias entre el Estado (la Administración General del Estado, el poder central) y las CCAA que realizan la Constitución y los Estatutos de Autonomía –lo que el TC califica como “bloque de constitucionalidad”–, tiene también su incidencia en la ejecución de los tratados, correspondiendo a las CCAA *la de aquellos tratados que versen sobre materias de su competencia*¹⁸². Este criterio, afirmado por el TC, tiene su fundamento en las reglas internas de delimitación de competencias:

“Las reglas internas de delimitación de competencias –son– las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas”¹⁸³

Y esto, con independencia de la existencia o no de cláusulas de ejecución de tratados en los Estatutos de Autonomía pues se trata del “ejercicio de una obligación, que no competencia...”¹⁸⁴. En palabras del TC:

“que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afecten a materias de su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva,

¹⁸¹ Mientras que el art. 93 CE le atribuye también a él o las Cortes Generales, “según los casos”, la garantía del cumplimiento de los tratados de atribución de competencias a los que ese art. 93 CE se refiere y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión” (art. 93 CE). Se trata fundamentalmente de la ejecución del Derecho Comunitario.

¹⁸² Sobre la ejecución por las CCAA fronterizas de tratados celebrados por España con los Estados vecinos vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dillex, Madrid, 2001.

¹⁸³ STC 258/1988, de 22 de diciembre de 1988, fundamento jurídico 2 (BOE, nº 19, de 23 de enero de 1989). Doctrina reiterada en STC 76/1991, de 11 de abril (BOE, nº 115, de 14 de mayo de 1991).

¹⁸⁴ STC 58/1982, de 27 de julio (BOE, nº 197, de 18 de agosto de 1982).

distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Comunidad Autónoma en cuestión¹⁸⁵.

Se trata de un criterio firmemente asentado en la jurisprudencia del TC que éste ha confirmado y desarrollado en relación con la ejecución del Derecho Comunitario en el Derecho Español¹⁸⁶ y que se aplica también cuando concurren varios títulos competenciales¹⁸⁷.

La LTOAI la recoge en el art. 30.3¹⁸⁸:

CUADRO 25

LTOAI, art. 30.3

“El Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias.”

En consonancia con este criterio de delimitación de competencias el art. 24 LOCE determina que antes de adoptar las normas de ejecución del tratado las CCAA deben solicitar el dictamen del Consejo de Estado o del organismo consultivo autonómico correspondiente en los mismos casos previstos para el Estado ya examinados¹⁸⁹.

CUADRO 26

LOCE, art. 24

“Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.

El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.”

¹⁸⁵ STC 252/1988, de 20 de diciembre (BOE, nº 11, de 13 de enero de 1989).

¹⁸⁶ Vid., por ejemplo, STC 236/1991, de 12 de diciembre ([BOE, nº 13, de 15 de enero de 1992](#)).

¹⁸⁷ Esto es, cuando la norma contempla varias materias. Así, por ejemplo, en STC 208/1991, de 31 de octubre: “Cuando se trata de determinar cuál sea el título competencial aplicable, el Tribunal Constitucional ha acudido en ocasiones a razonamientos casuísticos: Pero también se ha servido de criterios más generales y permanentes, como pueden ser la finalidad de la actuación cuestionada, dando preferencia a la materia dentro de la cual encaja mejor el fin primordial de la norma o acto, y, también, el de la especificidad, esto es, prefiriendo el título más concreto o específico cuando concurre con otro u otros más generales. Se trata de criterios que, al poder ser objeto de una formulación teórica, son más aprehensibles, y ofrecen una mayor seguridad que las simples alusiones a la mayor incidencia o la relación más intensa, empleadas en ocasiones. Y por otro lado, tienen la virtualidad de servir de freno a la potencialidad expansiva de algunos títulos estatales que pueden proyectarse horizontalmente sobre gran número de materias. El principio de lealtad al sistema podría servir de fundamento a una aplicación de los criterios mentados evitando el vaciamiento de claras competencias autonómicas, con respecto al compromiso que el Estatuto representa, en cuanto a la estructura del Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder.” (Antecedentes 2, [BOE, nº 284, de 27 de noviembre de 1991](#)).

¹⁸⁸ La mención al Gobierno “debe entenderse que se refiere al Estado (incluyendo en él todos los poderes públicos, órganos y organismos de ámbito estatal). Comparar las competencias del Gobierno con las de las Comunidades y Ciudades Autónomas supondría equiparar entidades de naturaleza diferente” (CARDONA LLORENS, J.: “Artículo 30.2 y 3. Ejecución”, en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DIEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario...*, op. cit., p. 571).

¹⁸⁹ Vid. *supra* este mismo punto IV.7.

Lo que la LTOAI no aborda es *el plazo* en el que tanto el Gobierno como las CCAA deben adoptar las medidas nacionales de ejecución del tratado. Llama la atención este silencio habida cuenta de que la no adopción de tales medidas (sea por el Gobierno, sea por las CCAA) conlleva –en el plano internacional– la violación de una obligación internacional (la relativa a la adopción de tales medidas exigidas por el tratado) y, en consecuencia, la comisión de un hecho internacionalmente ilícito que da lugar a la responsabilidad internacional del Estado¹⁹⁰. Ese silencio resulta todavía más llamativo porque el ordenamiento español sí regula las consecuencias derivadas del incumplimiento del Derecho Comunitario¹⁹¹.

IV.8. Aplicación e interpretación

Una vez que el tratado ha sido publicado oficialmente en España (*BOE*) y ha entrado en vigor es cuando, con ocasión de su aplicación, pueden plantearse problemas de interpretación tanto en el plano internacional como en el interno.

Al igual que en otros ámbitos del Derecho de los Tratados examinados anteriormente, también en materia de interpretación la LTOAI ha contribuido a precisar el régimen jurídico aplicable en el orden interno español, estableciendo como parámetros interpretativos de los tratados los contenidos en el CV 1969. Con anterioridad, las únicas normas contempladas expresamente en materia de interpretación eran las estrictamente internas enunciadas en el art. 3.1. C.Civil¹⁹². Además, los órganos judiciales españoles eran reacios a recurrir a los parámetros interpretativos propios del Derecho Internacional¹⁹³.

¹⁹⁰ En opinión de CARDONA LLORENS, “una vez manifestado válidamente el consentimiento del Estado en obligarse y publicado oficialmente el tratado en España, el Gobierno deja de tener libertad y debe remitir lo antes posible a las Cortes Generales los proyectos de ley necesarios para su aplicación, en cumplimiento de obligaciones impuestas por un tratado que tiene prevalencia sobre el resto del ordenamiento jurídico, salvo las normas de rango constitucional” (*op. cit.*, p. 567). La ausencia de referencia al plazo para hacerlo “nos plantea también la cuestión de la naturaleza obligatoria o no de dicho acto” (CARDONA LLORENS, J.: “Artículo 30.2 y 3. Ejecución”, *op. cit.*, p. 566). En nuestra opinión ese silencio de la LTOAI no permite concluir que la adopción de las medidas nacionales de ejecución carezca de naturaleza obligatoria ya que no hacerlo, como ya hemos señalado, origina la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

¹⁹¹ En el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ([BOE, nº 161, de 6 de julio de 2013](#)). Sobre el Derecho de la UE la única referencia en la LTOAI es la Disposición adicional segunda, sobre el “Régimen de la acción exterior de la Unión Europea”: “Lo dispuesto en la presente Ley se entiende 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.”

¹⁹² Sobre este particular en la doctrina española de Derecho Civil vid. RUIZ VADILLO, “La interpretación de las normas jurídicas en el nuevo Título Preliminar del Código Civil español”, *Documentación Jurídica*, 1974, núm. 4, octubre-diciembre, p. 1210. Vid, con carácter general DíEZ PICAZO, L.: “La interpretación de la ley”, *Anuario de Derecho Civil*, 1970, pp. 711-738.

¹⁹³ Valga como ejemplo de ello la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 7 de marzo de 1983 (*RJ 1983, 1514*). Cf. SANTOS BRIZ, J.: *Código Civil (Comentarios y Jurisprudencia)*, Gomares ed., Granada, 1991, p. 6.

CUADRO 27

C. Civil, art. 3.1

“1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.”

A pesar de este modo de proceder¹⁹⁴, sin embargo, la obligación de recurrir a los parámetros interpretativos propios del Derecho Internacional era posible concluir a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento español¹⁹⁵ –incluida la Constitución¹⁹⁶– al ser el CV 1969 Derecho Español (dotado además de rango jerárquico supralegal vía art. 96 CE) y, por lo tanto, aplicable en materia de interpretación de tratados.¹⁹⁷

A ellos se refiere expresamente el art. 35.1 LTOAC, titulado “Reglas de interpretación”:

CUADRO 28

LTOAC, art. 35

“1. Las disposiciones de los tratados internacionales se interpretarán de acuerdo con los criterios establecidos por las normas generales de Derecho Internacional, los consagrados en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados y los contenidos en el propio tratado.”

¹⁹⁴ Criticado ampliamente por doctrina española de Derecho Internacional Público Vid. *In extenso* SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: “Comentario al artículo 1.5 del Código Civil”, en ALBADALEJO, M. y DÍAZ ALABART, S.: *Comentarios al Código Civil Compilaciones Forales*, Edersa, Madrid, 1992, pp. 309-351; *idem*: “Los tratados internacionales como fuente del ordenamiento jurídico español”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, pp. 139-189; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La interpretación de las normas internacionales*, Aranzadi, Pamplona, 1996; REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público*, 2. *Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 319; PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 4ª ed., 1984, p. 125. Un ejemplo de la aplicación correcta de la regla interpretativa del CV 1969 lo proporciona la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 26 de noviembre de 1991 (RJ 1991, 8772). En el TC, la STC 140/1995, de 28 de septiembre ([BOE, nº 246, de 14 de octubre de 1995](#)) en la que afirma que el recurso a las reglas interpretativas del CV 1969 para interpretar el tratado en el caso concreto: “es obligado por su carácter de norma convencional internacional... en el que España es Parte”. Esto es, “un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor.”

¹⁹⁵ En palabras del TC, basta con aplicar «el principio de interpretación de las leyes de conformidad con la Constitución en su calidad de norma superior, en virtud del cual todo el ordenamiento ha de ser interpretado de forma que se evite el resultado prohibido por la Constitución» (STC 28/1981, de 23 de julio de 1981, [BOE, nº 193, de 13 de agosto de 1981](#)). Cf. también STC 18/1982, de 4 de mayo de 1982 ([BOE, nº 118, de 18 de mayo de 1982](#)).

¹⁹⁶ A la que remite el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) como norma suprema también en materia de interpretación: “1. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos” ([BOE, nº. 157, de 2 de julio de 1985](#)). Corrección de errores en [BOE, nº 264, de 4 de noviembre de 1985](#)).

¹⁹⁷ Tal como hace el TC, por ejemplo, en la STC 140/1995, de 28 de septiembre, en la que afirma que el recurso a los parámetros interpretativos del citado de Convenio de Viena a la hora de interpretar en el caso concreto el art. 31.a) del Convenio de Viena de 18 de abril de 1961 sobre relaciones diplomáticas: “es obligado por su carácter de norma convencional internacional... en el que España es Parte”. Esto es, “un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor” (art. 2.1.g) del Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados ([BOE, nº 246, de 14 de octubre de 1995](#)).

2. En la interpretación de los tratados internacionales constitutivos de Organizaciones internacionales y de tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional, se tendrá en cuenta toda norma pertinente de la organización.

3. Las disposiciones de tratados internacionales afectadas por declaraciones formuladas por España se interpretarán conforme al sentido conferido en ellas.

4. Las disposiciones dictadas en ejecución de tratados internacionales en los que España sea parte se interpretarán de conformidad con el tratado que desarrollan.

5. Las dudas y discrepancias sobre la interpretación y el cumplimiento de un tratado internacional del que España sea parte se someterán al dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en coordinación con el ministerio competente por razón de la materia.”

Se trata de los criterios siguientes:

- la *regla general de interpretación*: interpretación de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin (art. 31 CV 1969)¹⁹⁸;
- los *medios de interpretación complementarios*: los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración (art. 32 CV 1969)¹⁹⁹;
- los relativos a los *tratados autenticados en dos o más idiomas* (art. 33 CV 1969)²⁰⁰.

Ahora bien, como señala la doctrina, tanto el recurso a los medios complementarios, y en especial, a los trabajos preparatorios, son de difícil acceso para el juez nacional. En el mismo sentido, las previsiones relativas a los tratados autenticados en dos o más idiomas están más

¹⁹⁸ El art. 31 dice: “31. Regla general de interpretación. 1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.”

¹⁹⁹ El art. 32 dice: “32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”

²⁰⁰ El art. 33 dice: “33. Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas. 1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos. 2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen. 3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido. 4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 39, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado.”

dirigidos a los órganos del Estado encargados de las relaciones exteriores que a los órganos judiciales²⁰¹.

Además de remitir a las reglas de interpretación del CV 1969, el art. 35 LTOAI también regula la interpretación de *otros supuestos* vinculados a la interpretación de tratados y establece los parámetros interpretativos al respecto:

- a) *tratados constitutivos de OOI y tratados adoptados en el ámbito de una Organización Internacional*: respecto de ellos establece que se tendrá en cuenta toda norma pertinente de la Organización (art. 35.2 LTOAI);
- b) *disposiciones de tratados internacionales afectadas por declaraciones formuladas por España*: se interpretarán conforme al sentido conferido en ellas (art. 35.3 LTOAI);
- c) *disposiciones dictadas en ejecución de tratados internacionales en los que España sea parte*: se interpretarán de conformidad con el tratado que desarrollan (art. 35.4 LTOAI);
- d) *dudas y discrepancias sobre la interpretación y el cumplimiento de un tratado internacional del que España sea parte*: se someterán al dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en coordinación con el ministerio competente por razón de la materia. (art. 35.5 LTOAI).

Por último, y en relación con la *aplicación* de los tratados –al igual que hemos visto antes respecto de su ejecución– la LTOAI tampoco contiene ninguna referencia a ninguna medida para prevenir las consecuencias para España derivadas de la no aplicación del tratado o de la realización de comportamientos (activos o pasivos) no conformes con lo dispuesto en ellos, ya sea por la Administración General del Estado o por las CCAA. Comportamientos, como ya hemos señalado, constitutivos de la violación de obligaciones internacionales vinculadas al tratado concernido que dan lugar a la responsabilidad internacional de España por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, así como a la consiguiente obligación de reparar²⁰². La LTOAI se limita a proclamar en el art. 29 LTOAI (titulado “Observancia”) lo obvio: la obligación de respetar las obligaciones de los tratados:

CUADRO 29

LTOAI, art. 29

“Todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte y velar por el adecuado cumplimiento de dichos tratados.”

²⁰¹ Vid., por ejemplo, REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público, 2. Derecho de los Tratados, op. cit.*, p. 320.

²⁰² Vid. el epígrafe IV.7.

V. Tiempo transcurrido hasta la ratificación

En el Derecho Español no hay ninguna norma que precise el plazo temporal que debe mediar desde que termina la fase interna del proceso de celebración del tratado hasta que tiene lugar la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse en el plano internacional²⁰³. La Ley 25/2014 de Tratados ha dejado pasar la ocasión de ocuparse de ello y guarda silencio al respecto.

De la información recabada a los efectos del presente trabajo²⁰⁴ se desprende que –en el *procedimiento normal*– el plazo tras la firma del tratado (con motivo de su autenticación, con la que se cierra la fase inicial del proceso de su celebración) hasta la manifestación del consentimiento en obligarse oscila *entre los ocho y los once meses*, desglosados del modo siguiente:

CUADRO 30	
Procedimiento normal (entre los ocho y los once meses)	
– consulta y dictamen del Consejo de Estado en orden a la calificación del tratado	dos meses
– expediente de remisión a las Cortes Generales y autorización de prestación del consentimiento en obligarse	un mes
– tramitación en el Congreso y en el Senado	de cinco a ocho meses

En el *procedimiento de urgencia* los plazos, lógicamente, son más reducidos oscilando entre cuatro y cinco meses:

CUADRO 31	
Procedimiento de urgencia (entre cuatro y cinco meses)	
– consulta y dictamen del Consejo de Estado en orden a la calificación del tratado	dos semanas
– expediente de remisión a las Cortes Generales y autorización de prestación del consentimiento en obligarse	dos semanas
– tramitación en el Congreso y en el Senado	de dos a tres meses

Con el objeto de tratar de dar una respuesta a esta cuestión hemos analizado, respecto de un centenar de tratados internacionales, el tiempo transcurrido desde su aprobación por el Senado (con la que finaliza el procedimiento parlamentario de los tratados que exigen autorización de las Cortes Generales cuando el Senado no diverge de la posición previa del

²⁰³ Entendemos que el término “ratificación” usado en el título este apartado se refiere en el presente contexto a la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado y no a esa forma concreta de hacerlo prevista en el art. 11 CV 1969.

²⁰⁴ El autor desea agradecer al Prof. C. JIMÉNEZ PIERNAS, Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la información facilitada que citamos y recabada de la División de Tratados de la Secretaría General Técnica del citado Ministerio. Sobre este particular vid. IZQUIERDO SANS, C.: “Artículo 17. Trámites internos previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado internacional”, en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DÍEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: Comentario..., *op. cit.*, p. 359.

Congreso) hasta la manifestación por el Gobierno del consentimiento en obligarse. De dicho examen se desprende el transcurso de una *media de tres meses* desde la aprobación del tratado por el Senado hasta la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse respecto de los *tratados bilaterales* en los que dicha manifestación del consentimiento tiene lugar *sin la intervención* del Jefe del Estado, del Rey.

En el periodo analizado (XII Legislatura, 2016-2019 y XIV Legislatura, 2019 hasta la actualidad (septiembre de 2021)²⁰⁵, el tiempo oscila desde un *mínimo* de siete²⁰⁶ y doce días²⁰⁷ hasta un *máximo* de veintinueve meses²⁰⁸.

En cuanto a los *tratados multilaterales y bilaterales* respecto de los cuales la manifestación del consentimiento en obligarse tiene lugar *de forma solemne* mediante instrumento de ratificación, adhesión, aceptación o aprobación por parte del Rey, el tiempo transcurrido desde la aprobación del tratado por el Senado hasta la emisión de dicho instrumento es de unos *dos meses de media*.

En este bloque de tratados hemos encontrado uno cuyo Instrumento de Ratificación tiene lugar el mismo día en el que el Senado lo aprueba²⁰⁹. En los demás el periodo de tiempo oscila

²⁰⁵ Vid. [www.congreso.es Serie C: Tratados y Convenios Internacionales](http://www.congreso.es/Serie_C:Tratados_y_Convenios_Internacionales).

²⁰⁶ Es el caso del Tercer Protocolo de Enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, y sus Enmiendas, hecho en Washington el 17 de junio de 2015. Autorizado por el Senado: 2 de septiembre de 2015. En vigor: 9 de septiembre de 2015 ([BOE nº 219, de 12 de septiembre de 2015](#)).

²⁰⁷ Así, el Acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre el Reino de España y la República de la India, hecho en Madrid el 30 de mayo de 2017. Autorizado por el Senado 11 abril 2018. Tomamos como referencia de cálculo el 23 de abril, "fecha en que los Estados Contratantes se notificaron recíprocamente por escrito el cumplimiento de sus respectivos requisitos, según se establece en su artículo 21." ([BOE nº 107, de 3 de mayo de 2018](#)).

²⁰⁸ Es el caso del Acuerdo entre el Reino de España y el Gobierno de Montenegro sobre el intercambio y protección mutua de la información clasificada, hecho en Pogdgorica el 25 de mayo de 2016 (Núm. exp. 610/000021). Fue aprobado por el Senado el 27 de junio de 2017. Entró en vigor el 1 de mayo de 2019, el primer día del segundo mes siguiente a la recepción de la última notificación, según se establece en su artículo 16 ([BOE, nº 298, de 12 de diciembre de 2019](#)). Veinte meses tardó el Acuerdo entre el Reino de España y el Laboratorio europeo de Biología Molecular (EMBL) relativo al establecimiento de una subsección del citado Laboratorio en España, hecho en Heidelberg el 26 de enero de 2017. Fue aprobado por el Senado el 3 de diciembre 2017, aplicándose provisionalmente desde el 26 de enero de 2017 ([BOE, nº 113, de 12 de mayo de 2017](#)). Entrada en vigor: 20 agosto 2019 ([BOE, nº 231, de 25 de septiembre de 2019](#)).

²⁰⁹ El Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte, hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019. Fue aprobado por el Senado el 17 de marzo de 2020 (Congreso, XIV Legislatura, Serie C: Tratados y Convenios Internacionales (C-1) Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte, hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019 (110/000002). El Instrumento de Ratificación del Rey es del mismo día 17 de marzo de 2020 ([BOE, nº 90, de 31 de marzo de 2020](#)). *Seis días* median entre la autorización del Senado y el Instrumento de Ratificación del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte relativo a la adhesión de la República de Montenegro, hecho en Bruselas el 19 de mayo de 2016. Autorizado por el Senado el 10 de mayo de 2017 (Congreso, XII Legislatura, Serie C: Tratados y Convenios Internacionales, Protocolo al Tratado del Atlántico Norte relativo a la adhesión de la República de Montenegro, hecho en Bruselas el 19 de mayo de 2016 (110/000013). Instrumento de Ratificación de 16 de mayo de 2017 ([BOE, nº 135, de 7 de junio de 2017](#)).

en su mayoría entre el mes y medio²¹⁰ y los dos meses²¹¹. El tiempo máximo que hemos encontrado en el periodo examinado ha sido de cinco meses²¹².

²¹⁰ Por ejemplo, el Protocolo Adicional al Convenio sobre traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 18 de diciembre de 1997 (110/000005). Autorizado por el Senado el 10 de mayo de 2017 (Congreso, XII Legislatura, 2016-2019, Serie C: Tratados y Convenio Internacionales). Instrumento de Ratificación, de 23 de junio de 2017 ([BOE, nº 237, de 2 de octubre de 2017](#)). También el Protocolo Adicional al Convenio contra el dopaje, hecho en Varsovia el 12 de septiembre de 2002. Autorizado por el Senado el 10 de mayo de 2017. Instrumento de Ratificación: 23 de junio de 2017 ([BOE, nº 238, de 3 de octubre de 2017](#)).

²¹¹ Por ejemplo, la Modificación del texto y de los anexos II a IX e incorporación de nuevos anexos X y XI al Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, adoptada en Ginebra el 4 de mayo de 2012 (110/000038). Autorización Senado: 11 octubre 2017 (Congreso, XII Legislatura, 2016-2019, Serie C: Tratados y Convenio Internacionales). Instrumento de aceptación, de 4 de diciembre de 2017 ([BOE, nº 186, de 5 de agosto de 2019](#)). También el Acuerdo por el que se crea la Fundación Internacional UE-ALC (Unión Europea-América Latina y el Caribe), hecho en Santo Domingo el 25 de octubre de 2016. Autorizado por el Senado: 11 de octubre de 2017 (Congreso, XII Legislatura, 2016-2019, Serie C: Tratados y Convenio Internacionales). Instrumento de Ratificación, de 4 de diciembre de 2017 ([BOE, nº 113, de 11 de mayo de 2019](#)).

²¹² El Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Organización Europea para la investigación astronómica en el Hemisferio Sur, hecho en París el 12 de julio de 1974. Autorizado por el Senado (Pleno): 27 junio 2017 (Congreso, XII Legislatura, 2016-2019, Serie C: Tratados y Convenio Internacionales). Instrumento de Adhesión de 1 de diciembre de 2017 ([BOE, nº 28, de 31 de enero de 2018](#)).

VI. Conclusiones

En España, el proceso de celebración de los tratados internacionales está configurado en coherencia con su constitución “en un Estado social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE) y con la adopción de la Monarquía parlamentaria como “la forma política del Estado español” (art. 1.3 CE). Por lo tanto, sometido al imperio de la ley (incluido el control de constitucionalidad) y al control del Parlamento (las Cortes Generales); un marco jurídico propio de sistemas democráticos que en el caso de España supone, además, la ruptura total con el régimen jurídico anterior propio del régimen del General Franco (no democrático y sin los controles políticos y legales propios de la democracia).

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, dota por fin a España de un marco legal satisfactorio en la materia, derogando el Decreto preconstitucional, 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, vigente hasta entonces.

A la regulación global que realiza en la materia sobre la base de las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 sobre el Derecho de los Tratados, cabe añadir como méritos adicionales tanto el tratamiento que realiza de las nuevas formas de acuerdos no contempladas en ellos, como la inserción de la dimensión autonómica en la celebración de tratados internacionales. Es el caso, entre los primeros, de los denominados “acuerdos internacionales administrativos” (acuerdos de ejecución de tratados internacionales) y de los acuerdos internacionales no normativos (“Memorandos de Entendimiento”). En ambos casos, contemplando tanto su definición como su celebración en materias de su competencia no sólo por las CCAA sino, también, por las Ciudades de Ceuta y Melilla y por las Entidades Locales.

En cuanto a la inserción de la dimensión autonómica en el proceso de celebración de tratados -necesariamente vinculada a la configuración de España como Estado autonómico que hace la CE 1978- la Ley 25/2014 da por fin respuesta a las necesidades y demandas autonómicas inherentes a la misma, afrontando su participación en las distintas fases del proceso de celebración de los tratados. Una avance necesario e importante que tiene lugar ¡36 años después de la entrada en vigor de la Constitución! y que pone fin al vacío legal previo en la materia. Un vacío debido a la ausencia de regulación suficiente al respecto tanto en la Constitución como en los diferentes Estatutos de Autonomía, que la jurisprudencia del TC tampoco pudo cubrir.

La Ley 25/2014 regula, en nuestra opinión adecuadamente, no sólo la participación autonómica en el citado proceso de celebración de los tratados sino, también, la de las Ciudades de Ceuta y Melilla, contemplando incluso esa participación en el seno de la delegación española negociadora del tratado. Eso sí, con carácter facultativo y no vinculante dado que es el Gobierno el que dirige la política exterior (art. 97).

Mención especial merece la excepción prevista a este respecto en relación con el Régimen foral vasco y con el Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra, dado que en ambos casos la participación en la delegación española que negocie el tratado internacional la citada Ley la configura como obligatoria.

Esta regulación de la ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales también se hace eco de las repercusiones que en el ámbito de la celebración de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales tiene la pertenencia de España a la Unión Europea, si bien cabe lamentar que la misma se limite a una simple constancia de ese hecho con la fórmula de que la “Ley se entiende 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". Y esto, además, no en el texto articulado de la Ley sino en la disposición adicional segunda.

Debilidades como la señalada no empañan la valoración global positiva que merece en su conjunto la regulación en materia de tratados y de otros acuerdos internacionales que contiene. Asimismo, que la misma haya tenido lugar en una norma con rango de ley; una demanda que venía realizando insistentemente desde hace décadas -y con escaso éxito, como pone manifiesto la tardanza en hacerlo- la doctrina española de Derecho internacional Público.

Lista de las normas citadas

Constitución

- [Constitución Española de 1978](#), BOE nº 311 de 29 de diciembre de 1978

Leyes Orgánicas

- [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional](#), BOE, nº 239, de 5 de octubre de 1979
- [Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado](#), BOE, nº 100, de 25 de abril de 1980
- [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#), BOE, nº 157, de 2 de julio de 1985. [Corrección de errores](#) en BOE, nº 264, de 4 de noviembre de 1985
- [Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre de 1988](#), de Enjuiciamiento Criminal, BOE, nº 313, de 30 de diciembre de 1988
- [Ley Orgánica 50/1997, de 27 de noviembre](#), del Gobierno, BOE, nº 285, de 28 de noviembre de 1997

Estatutos de Autonomía

- [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre](#), de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE, nº 306, de 22 de diciembre de 1979
- [Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril](#), de Estatuto de Autonomía para Galicia, BOE, nº 101, de 28 de abril de 1981. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre](#), de Estatuto de Autonomía para Asturias, BOE, nº 9, de 11 de enero de 1982. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre](#), de Estatuto de Autonomía para Cantabria, BOE, nº 9, de 11 de enero de 1982. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio](#), de Estatuto de Autonomía de La Rioja, BOE, nº 146, de 19 de junio de 1982. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio](#), de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, BOE, nº 146, de 19 de junio de 1982. [Última modificación: 29 de noviembre de 2013](#)
- [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE, nº 164, de 10 de julio de 1982. [Última modificación: 13 de marzo de 2019](#)
- [Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto](#), de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, BOE, nº 195, de 16 de agosto de 1982. [Última modificación: 22 de mayo de 2014](#)
- [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto](#), de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE, nº 195, de 16 de agosto de 1982. [Última modificación: 28 de octubre de 2010](#)
- [Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, BOE, nº 51, de 1 de marzo de 1983. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo](#), de Estatuto de Autonomía de Ceuta, BOE, nº 62, de 14 de marzo de 1995

- [Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo](#), de Estatuto de Autonomía de Melilla, *BOE*, nº 62, de 14 de marzo de 1995
- [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *BOE*, nº 172, de 20 de julio de 2006. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, *BOE*, nº 52, de 1 de marzo de 2007. [Última modificación: 17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo](#), de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *BOE*, nº 68, de 20 de marzo de 2007. Última modificación: 11 de abril de 2011
- [Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, *BOE*, nº 97, de 23 de abril de 2007. Última modificación: [17 de julio de 2010](#)
- [Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, *BOE*, nº 288, de 1 de diciembre de 2007. Última modificación: 11 de abril de 2011
- [Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, *BOE*, nº 25, de 29 de enero de 2011
- [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre](#), de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, *BOE*, nº 268, de 6 de noviembre de 2018

Otras normas

- [Decreto 1836/1974, de 31 de mayo](#), por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del título preliminar del Código Civil, *BOE*, nº 163, de 9 de julio de 1974)
- [Reglamento del Congreso de los Diputados](#), *BOE*, nº 55, de 5 de marzo de 1982
- [Resolución de 19 de octubre de 1993, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 927 \(1993\), de 25 de mayo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creando un Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia y documento anejo](#), *BOE*, nº 281, de 24 de noviembre de 1993
- [Reglamento del Senado](#), *BOE*, nº 114, de 13 de mayo de 1994
- [Resolución de 10 de mayo de 1995, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 955 \(1994\), de 8 de noviembre de 1994, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se crea un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes internacionales perpetrados en Ruanda](#), *BOE*, nº 123, de 24 de mayo de 1995
- [Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras](#), *BOE*, nº 207, de 29 de agosto de 1997
- [Resolución de 26 de febrero de 2001, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Resolución 1329 \(2000\) del Consejo de Seguridad, por la que se reforman los Estatutos de ambos Tribunales Penales](#), *BOE*, nº 64, de 15 de marzo de 2001
- [Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea](#), *BOE*, nº 161, de 6 de julio de 2013).

- [Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](#), BOE, nº 74, de 26 de marzo de 2014
- [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#), BOE, nº 288, de 28 de noviembre de 2014
- [Real Decreto 598/2019, de 18 de octubre, se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales](#), BOE, nº 279, de 20 de noviembre de 2019

Instrumentos internacionales

- [Estatuto de la Corte Penal Internacional](#), BOE, nº 126, de 27 de mayo de 2002

Lista de las sentencias citadas

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

[Costa c. ENEL, Sentencia de 15 de julio de 1964](#) (Recueil 1964, p. 1160)

[San Michele, 9/65, Auto de 22 de junio de 1965](#)

[Leonesio, 93/71, Sentencia de 17 de mayo de 1972](#)

[Comisión c. Italia, 48/71, Sentencia de 13 de julio de 1972](#)

[Simmenthal, Sentencia de 9 de marzo de 1978](#) (Recueil 1978)

[Comisión c. Bélgica, 149/79, Sentencia de 17 de diciembre de 1980](#)

[Comisión c. Bélgica, 149/79, Sentencia de 26 de mayo de 1982](#)

[Dictamen 1/09, de 8 de marzo de 2011 \(Pleno\)](#)

Tribunal Constitucional

[STC 9/1981, de 31 de marzo de 1981](#), BOE, nº 89, de 14 de abril de 1981

[STC 28/1981, de 23 de julio de 1981](#), BOE, nº 193, de 13 de agosto de 1981

[STC 18/1982, de 4 de mayo de 1982](#), BOE, nº 118, de 18 de mayo de 1982

[STC 58/1982, de 27 de julio](#), BOE, nº 197, de 18 de agosto de 1982

[STC 76/1982, de 14 de diciembre](#), BOE, nº 13, de 15 de enero de 1983

[STC 125/1984, de 20 de diciembre](#), BOE., nº 10, de 11 de enero de 1985

[STC 154/1985, de 12 de noviembre](#), BOE, nº 283, de 26 de noviembre de 1985

[STC 199/1987, de 16 de diciembre](#), BOE, nº 7, de 8 de enero de 1988

[STC 253/1988, de 20 de diciembre](#), BOE, nº 11, de 13 de enero de 1989

[STC 258/1988, de 22 de diciembre de 1988](#), BOE, nº 19, de 23 de enero de 1989

[STC 153/1989, de 5 de octubre](#), BOE, nº 267, de 7 de noviembre de 1989

[STC 54/1990, de 28 de marzo](#), BOE, nº 92, de 17 de abril de 1990

[STC 17/1991, de 31 de enero](#), BOE, nº 48, de 25 de febrero de 1991

[STC 28/1991, de 14 de febrero](#), BOE, nº 64, de 15 de marzo de 1991

[STC 76/1991, de 11 de abril](#), BOE, nº 115, de 14 de mayo de 1991

[STC 100/1991, de 13 de mayo](#), BOE, nº 145, de 18 de junio de 1991

[STC 208/1991, de 31 de octubre](#), BOE, nº 284, de 27 de noviembre de 1991

[STC 236/1991, de 12 de diciembre](#), BOE, nº 13, de 15 de enero de 1992

[STC 107/1992, de 1 de julio](#), BOE, nº 177, de 24 de julio de 1992

[STC 172/1992, de 29 de octubre](#), BOE, de 1 de diciembre de 1992

[STC 80/1993, de 8 de marzo](#), BOE, nº 90, de 15 de abril de 1993

[STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994](#), BOE, nº 151, de 25 de junio de 1994

[STC 292/1994, de 27 de octubre](#), BOE, nº 285, de 29 de noviembre de 1994

[STC 140/1995, de 28 de septiembre](#), BOE, nº 246, de 14 de octubre de 1995

[STC 141/1998, de 29 de junio](#), BOE, nº 181, de 30 de julio de 1998

[STC 70/2002, de 3 de abril](#), BOE, nº 99, de 25 de abril de 2002

[STC 237/2005, de 26 de septiembre](#), BOE, nº 258, de 28 de octubre de 2005

[STC 292/2005, de 10 de noviembre](#), BOE, nº 297, de 13 de diciembre de 2005

[STC 328/2005, de 12 de diciembre](#), BOE, nº 10, de 12 de enero de 2006

[STC 215/2014, de 18 de diciembre](#), BOE, nº 29, de 3 de febrero de 2015

[STC 140/2018, de 20 de diciembre](#), BOE, nº 22, de 25 de enero de 2019

[TC, Auto 104/2002, de 17 de junio](#)

Tribunal Supremo

STS (Sala 4ª), de 27 de febrero de 1970

STS de 6 de marzo de 1982 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1982, núm.1365)

STS (Sala 3ª), de 30 de septiembre de 1982 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, 1982, núm. 4917)

STS 1548/1982, de 30 de septiembre de 1982 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)

STS (Sala 3ª) de 7 de marzo de 1983 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1983, núm.1514

STS de 23 de septiembre de 1988 Aranzadi, (*Repertorio de Jurisprudencia* 1988, núm. 7303)

STS (Sala de lo Contencioso Administrativo), de 29 de abril de 1989 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1989, núm. 3528)

STS (Sala 1ª), de 22 de mayo de 1989, (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1989, núm. 3877)

STS (Sala 3ª), de 30 de abril de 1990 (*Actualidad Administrativa*, 1991/4, núm. 51.

STS (Sala 3ª), de 10 de mayo de 1990 (Sala Tercera) (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1990, núm. 4542)

STS de 13 de junio de 1991 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia*, núm. 5286)

STS (Sala 7ª) de 18 de junio de 1991 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1991, núm. 4520)

STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 26 de noviembre de 1991 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1991, núm. 8772)

STS de 20 de enero de 1992 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1992, núm. 52)

STS de 21 de enero de 1992 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 1992, núm. 59)

STS (Sala 4ª), de 1 de octubre de 1996 (ECLI: ES:TS:1996:5197)

STS (Sala 3ª), de 12 de febrero de 2015 (Aranzadi, *Repertorio de Jurisprudencia* 2015, núm. 912)

Bibliografía

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (dir.): *Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Madrid, 2007.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P.: *Sistema de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P.: "La aplicación provisional de los tratados internacionales en el Derecho español", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXIV, nº 1, 1982, pp. 31-78.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015.

DEL ARENAL, C. y NÁJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, CEDEAL, Madrid, 1991.

ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA, *España y la ONU. 50 Aniversario*, Madrid, 2005.

BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2020)646197), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)646197](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2020)646197).

BELTRÁN GARCIA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona 2001.

BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2018)630337), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)630337](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2018)630337).

CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_STU(2018)625128), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)625128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_STU(2018)625128).

CARDONA LLORENS, J.: "Artículo 30.2 y 3. Ejecución", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 561-573.

CONDE MARTÍNEZ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000.

DE ROSSA GISIMUNDO, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2018)614719), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)614719](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2018)614719).

DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2013.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: "Artículo 31. Prevalencia de los tratados", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 575-589.

DÍEZ PICAZO, L.: "La interpretación de la ley", *Anuario de Derecho Civil*, 1970, pp. 711-738.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, 2019.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 4ª ed., Dilex SL, Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: "Derechos Humanos y orden interno: las consecuencias de la asunción de obligaciones internacionales", en la obra colectiva *Pacis Artes. Obra Homenaje al Prof. J.D. González Campos*, Universidad Autónoma de Madrid y Eurolex, Madrid, 2005, tomo I, pp. 229-248.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La interpretación de las normas internacionales*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en España: análisis de la jurisprudencia constitucional (1980-1988)*, Tecnos, Madrid, 1988.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la constitución Española: 25 años de jurisprudencia constitucional*, Thomson & Civitas, Madrid, 2006.

FERNÁNDEZ DE MUNIAIN LETAMENDIA, C.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Relaciones Internacionales*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.: "La admisión de España como miembro de la ONU: páginas de Historia", en la obra colectiva de la ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA, *España y la ONU. 50 Aniversario*, Madrid, 2005, pp. 21-36.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, Mª P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, segunda edición revisada, Civitas, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, Mª P.: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Madrid, 2008

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, Mª P.: *Materiales de prácticas de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, segunda edición, 1992.

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. : [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)6_08737), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737 , [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)6_08737](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)6_08737).

GRAF VON KIELMANSEGG, S. : [Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_STU(2018)620232), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 pp., Referenz PE 620.232 (versión original en alemán); [Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_STU(2018)620232), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versión de traducción al español con comentarios adicionales), [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)620232](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_STU(2018)620232) ; [La ratification des traités internationaux](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)620232),

[une perspective de droit comparé - Allemagne](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2021)689340), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versión de traducción al francés con comentarios adicionales y actualización), [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2021\)689340](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2021)689340).

IZQUIERDO SANS, C.: "Artículo 17. Trámites internos previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado internacional", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 339-359.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: "Artículo 23.1 y 3. Publicación en el Boletín Oficial del Estado y entrada en vigor", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 451-473.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: "Artículo 24. Contenido de la publicación", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 477-485.

LLEONART AMSÉLEM, A.J.: "La admisión de España a la luz de los Documentos oficiales de las Naciones Unidas", en la obra colectiva de la ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA, *España y la ONU. 50 Aniversario*, Madrid, 2005, pp. 37-53.

MALAMUD, C., "España entre América Latina e Iberoamérica", *ARI* 12/2019, Real Instituto Elcano (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari12-2019-malamud-espana-entre-america-latina-e-iberoamerica).

MAEC, *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, p. 46 y ss. (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>).

MARIÑO MENENDEZ, F.: *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", Universidad Carlos III, Madrid, 1998.

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", *REDI*, 2015, 1, pp. 13-60.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaria de Estado para las Comunidades Europeas, *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1985.

PARDO CUERDO, J.L.: *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, Nº 1, Madrid, 1995.

PASTOR PALOMAR, A.: "Artículo 22. Firma del instrumento de manifestación del consentimiento por el Rey", en la obra colectiva de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DíEZ HOCHLEITNER, J. y MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 429-447.

PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 24ª ed., 2020.

PONTHOREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé -](#)

[France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)637963](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2019)637963).

PROVOST, R. : [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)633186](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU(2019)633186).

ORTEGA, A.: "España en el G20: estar y ser", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politica_exteriorespanola/ari11-2017-ortega-espana-g20-estar-ser

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. : [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)593506](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_STU(2017)593506).

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea", en la obra ed. por MARIÑO MENENDEZ, F.: *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", Universidad Carlos III, Madrid, 1998, pp. 145-169.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257-362.

PÉREZ MEDINA, J.M^a.: *Nota sobre diferentes aspectos de actividades de las Comunidades Autónomas en materia de acción exterior*, Subdirección General de Cooperación Sectorial con Comunidades Autónomas, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, abril, 1996.

QUEL LÓPEZ, F.J.: *Las reservas a los tratados internacionales. Un examen de la práctica española*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1991.

REMIRO BROTONS, A.: "Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales", *Comentario a la ley de tratados y otros acuerdos internacionales*, Madrid, 2015, pp. 45-67.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público, 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987.

REMIRO BROTONS, A.: "Las reservas a los tratados internacionales y las competencias de las cámaras legislativas", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Vol. 31, Nº 1-3, 1978-1979, pp. 65-86.

RUIZ VADILLO, "La interpretación de las normas jurídicas en el nuevo Título Preliminar del Código Civil español", *Documentación Jurídica*, 1974, núm. 4, octubre-diciembre, p.1205-1244.

SALVAÇÃO BARRETO, P. : [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)630294](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document.html?reference=EPRS_STU(2018)630294).

SALVADOR CORMENECH, P.: "Comentario al artículo 3.1 del Código Civil", en la obra colectiva *Comentario al Código Civil*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pp. 19-26.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: "Comentario al artículo 1.5 del Código Civil", en ALBADALEJO, M. y DÍAZ ALABART, S.: *Comentarios al Código Civil Compilaciones Forales*, Edersa, Madrid, 1992, pp. 309-351.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: "Los tratados internacionales como fuente del ordenamiento jurídico español", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, pp. 139-189.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *El proceso de celebración de los tratados internacionales. Teoría y práctica*, International Law Association, Sección Española, Madrid, 1984.

SANTOS BRIZ, J.: *Código Civil (Comentarios y Jurisprudencia)*, Gomares ed., Granada, 1991.

WINSTON, A.M. : [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)652013), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2020\)652013](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)652013).

Lista de los sitios web consultados

www.boe.es

<https://www.tribunalconstitucional.es>

www.poderjudicial.es

www.coe.int

www.congreso.es [Serie C: Tratados y Convenios Internacionales](#)

www.curia.europa.eu

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio, que tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva de Derecho comparado, la ratificación de tratados internacionales en distintos ordenamientos jurídicos.

El propósito del estudio es examinar la ratificación de los tratados internacionales en la legislación española, haciendo especial referencia al marco jurídico aplicable, los procedimientos y el tiempo necesario probable para la ratificación.

Para ello, después de una introducción general, se analizan las disposiciones de carácter constitucional, legislativo y reglamentario que rigen el proceso de elaboración y adopción de los tratados en España y el reparto de responsabilidades entre los distintos actores, así como las fases principales del procedimiento a seguir para la celebración de tratados.

En España corresponde al Gobierno la celebración de tratados internacionales. En su condición de Monarquía parlamentaria el Jefe del Estado, el Rey, ostenta la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, pero está supeditado al Gobierno, que es el que dirige la política exterior con el control del Parlamento. El hecho autonómico que la Constitución reconoce se concreta en la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase inicial como en la fase final del proceso de celebración de tratados.

El presente estudio pretende ser una herramienta útil para los diferentes órganos del Parlamento Europeo, exponiendo una visión global del proceso de ratificación aplicado por el Estado objeto de análisis (en este caso, España). Esto permitirá, por ejemplo, que los órganos del Parlamento definan sus calendarios de trabajo, teniendo en cuenta una estimación del tiempo que puede resultar necesario para concluir la ratificación de un futuro tratado.

Esta es una publicación de la Unidad Biblioteca de Derecho Comparado
EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

El presente documento se destina a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento.



PE 698.044

Impreso ISBN 978-92-846-8567-7 | doi:10.2861/336381 | QA-01-21-264-ES-N

PDF ISBN 978-92-846-8564-6 | doi:10.2861/720602 | QA-01-21-264-ES-N