

REVISTA ESPAÑOLA
DE
DERECHO
INTERNACIONAL

VOLUMEN 67
2015, NÚM. 1
ENERO-JUNIO

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO INTERNACIONAL
Y RELACIONES INTERNACIONALES

—
MARCIAL PONS

MADRID-2015

SUMARIO/CONTENTS/SOMMAIRE

Pág.

I. ESTUDIOS/STUDIES/ÉTUDES

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., <i>La ley de tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar</i>	13
— The Law of Treaties and other International Agreements: A New Legal Framework to Discipline an International Practice Hard to Ignore	
— La Loi des traités et autres accords internationaux: une nouvelle régulation pour une pratique internationale difficile d'ignorer	
GÓMEZ ISA, F., <i>Los ataques armados con drones en Derecho internacional</i>	61
— Armed attacks with drones under International Law	
— Les attaques armées avec des drones en Droit international	
ESPALIÚ BERDUD, C., <i>El jus cogens, ¿salió del garaje?</i>	93
— <i>Jus cogens</i> , did it leave the garage?	
— Le <i>jus cogens</i> , est-il sorti du garage?	
JULIÀ BARCELÓ, M., <i>El factor tiempo en el proceso de planificación, creación y despliegue de las misiones de paz de la Unión Europea</i>	123
— The <i>time factor</i> in the planning, creation and deployment of European Union peacekeeping missions	
— Le <i>facteur temps</i> dans la planification, la création et le déploiement des missions de paix de l'Union Européenne	

II. NOTAS/NOTES

CERVERA VALLTERRA, M., <i>Avances y mejoras del marco normativo para la asistencia y protección de los desplazados internos en África</i>	157
---	-----

- Progress and improvement of the legal framework for the protection of internally displaced persons in Africa
- Avances et améliorations du cadre réglementaire pour l'assistance et la protection des déplacés internes en Afrique

III. JURISPRUDENCIA/CASE LAW/JURISPRUDENCE

- | | | |
|----|--|-----|
| A) | <i>Jurisprudencia en materia de Derecho internacional público</i> | 179 |
| | Jurisprudence in Matters of Public International Law | |
| | Jurisprudence en matière de Droit international public | |
| B) | <i>Jurisprudencia española y comunitaria de Derecho internacional privado</i> | 231 |
| | Spanish and Community Jurisprudence of Private International Law | |
| | Jurisprudence espagnole et communautaire de Droit international privé | |

IV. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN/INFORMATION AND DOCUMENTATION/INFORMATION ET DOCUMENTATION

- | | | |
|----|--|-----|
| A) | <i>Derecho internacional público</i> | 289 |
| | Public International Law | |
| | Droit international public | |
| 1. | <i>Las dificultades de la Corte Penal Internacional para el enjuiciamiento de Jefes de Estado y de Gobierno: los casos Al Bashir y Kenyatta, por Gloria Fernández Arribas</i> | 289 |
| 2. | <i>La responsabilidad financiera y la participación en el arbitraje de inversiones de la Unión Europea y sus Estados Miembros a la luz del Reglamento (UE) núm. 912/2014, por Francisco Pascual Vives</i> | 294 |
| 3. | <i>Los juicios argentinos sobre los crímenes del franquismo, por Ángel Sánchez Legido</i> | 298 |
| 4. | <i>Un nuevo cortocircuito legislativo en Naciones Unidas: la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a los combatientes terroristas extranjeros, por Asier Garrido Muñoz</i> | 303 |
| 5. | <i>Las iniciativas europeas de reconocimiento de Palestina como Estado: ¿estímulo para la paz entre judíos y palestinos?, por Eugenia López-Jacoiste</i> | 307 |
| 6. | <i>¿Enterrando a Bankovic? La eficacia extraterritorial del Convenio Europeo a la luz de la Sentencia TEDH (Gran Sala) de 20 de noviembre de 2014 en el asunto Jaloud c. Países Bajos, por Javier A. González Vega</i> | 312 |
| 7. | <i>La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Un intento fallido, por Juan Pablo de Laiglesia</i> | 317 |
| 8. | <i>España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el Bienio 2015-2016: retos y responsabilidades, por Césareo Gutiérrez Espada</i> | 322 |
| B) | <i>Derecho internacional privado</i> | 329 |
| | Private International Law | |
| | Droit international privé | |

	Pág.
1. <i>El Reglamento 655/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establece el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil</i> , por Maria Font i Mas.....	329
2. <i>Responsabilidad financiera resultante de los arbitrajes de inversión constituidos sobre la base de los futuros acuerdos de inversión de la Unión Europea</i> , por Íñigo Iruetagoiena Aguirrezabalaga	335
3. <i>Las relaciones de la Unión Europea con los países de pequeña dimensión territorial. Especial referencia al Principado de Andorra</i> , por Ramon Viñas Farré	339
4. <i>La nueva Ley 14/2014 de Navegación Marítima desde la óptica del Derecho internacional privado</i> , por Unai Belintxon	340
5. <i>24.ª reunión del Grupo Europeo de Derecho internacional privado (Florenca, del 19 al 21 de septiembre de 2014)</i> , por Alegría Borrás y Francisco J. Garcimartín Alférez.....	344
6. <i>Celebración del 50.º aniversario de la Rivista di diritto internazionale privato e processuale (Milán, 23 de octubre de 2014)</i> , por Alegría Borrás.....	348
7. <i>Decisión de la High Court de Londres, Family Division, relativa a la atribución fraudulenta de competencia a los tribunales ingleses en ciento ochenta casos de divorcio</i> , por M.ª Ángeles Sánchez Jiménez	352

V. BIBLIOGRAFÍA/BIBLIOGRAPHY/BIBLIOGRAPHIE

A) <i>Recensiones</i>	357
Book reviews	
Recensions	
BARBÉ, E. (dir.), <i>La Unión Europea en las relaciones internacionales</i> , por Jaume Ferrer Lloret	357
ESTRADA ADÁN, G. E. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (coord.), <i>Manual de Derecho internacional de los derechos humanos</i> y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (dir.), <i>Nuevos desarrollos en el Derecho internacional de los derechos humanos: los derechos de las víctimas</i> , por Fernando M. Mariño ...	359
GANDÍA SELLENS, M. A., <i>El arbitraje frente a los litigios internacionales en materia de propiedad intelectual: la arbitrabilidad y la adopción de medidas cautelares</i> , por Enrique Fernández Masiá	361
MANGAS MARTÍN, A., <i>Humanización, Democracia y Estado de derecho en el Ordenamiento internacional</i> , por Paz Andrés Sáenz de Santamaría	364
PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), CONDE PÉREZ, E. (COORD.), <i>Lucha contra el terrorismo, Derecho internacional humanitario y Derecho penal internacional</i> , por J. A. Pastor Ridruejo.....	367
B) <i>Libros recibidos</i>	368
Books received	
Livres reçus	

LA LEY DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES: UNA NUEVA REGULACIÓN PARA DISCIPLINAR UNA PRÁCTICA INTERNACIONAL DIFÍCIL DE IGNORAR*

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca
Actualmente, Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional
del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UNA LEY ADAPTADA AL NUEVO CONTEXTO INTERNO E INTERNACIONAL.—2. EL PROCESO DE ELABORACIÓN: EL LARGO CAMINO RECORRIDO DESDE EL DECRETO 801/1972 HASTA LA LEY 25/2014.—3. OBJETO DE LA LEY: UNA TIPOLOGÍA TRIPARTITA DE ACUERDOS INTERNACIONALES QUE INCLUYE LA ACTUACIÓN DE LAS CCAA.—3.1. La tipología tripartita de acuerdos internacionales.—3.2. Inclusión de disposiciones sobre CCAA.—4. ESTRUCTURA DE LA LEY: UNA ARTICULACIÓN ADAPTADA A SU ALCANCE MATERIAL.—5. LOS TRATADOS INTERNACIONALES: UN INSTRUMENTO JURÍDICO BIEN ASENTADO EN LA PRÁCTICA Y POCO NECESITADO DE (GRANDES) CAMBIOS.—5.1. Los tratados como elemento central de la ley.—5.2. Denominación del Estado como *Reino de España*.—5.3. La aplicación provisional de los tratados.—5.4. Rango jerárquico y eficacia directa de los tratados.—5.5. La diferenciación entre tratados de enmienda y enmiendas simplificadas.—6. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES ADMINISTRATIVOS: UN INSTRUMENTO JURÍDICO DE IMPORTANCIA CRECIENTE.—6.1. Inclusión en la ley de otro tipo de acuerdos internacionales asentados en la práctica española.—6.2. Alcance material del concepto de acuerdo internacional administrativo.—6.3. Tramitación simplificada de los acuerdos internacionales administrativos.—6.4. Otros problemas derivados de la incierta naturaleza jurídica de los acuerdos internacionales administrativos.—7. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES NO NORMATIVOS: UN TIPO DE ACUERDO INTERNACIONAL EN BOGA (EXCESIVA).—7.1. Controvertida inclusión en la ley y problemática sobre su deno-

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del que el autor es su investigador principal (DER 2012-36703). Las opiniones vertidas en este estudio corresponden a título personal al firmante y en modo alguno comprometen al Ministerio para el que actualmente trabaja.

minación.—7.2. La ausencia de obligaciones jurídicamente exigibles como seña de identidad de este tipo de acuerdos.—8. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES: LA BÚSQUEDA DE UN DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA LABOR DE COORDINACIÓN DEL ESTADO Y EL RESPETO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.—9. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR LA UNIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD DE MANTENER CIERTA FLEXIBILIDAD.—10. EL PAPEL DE LA ASESORÍA JURÍDICA INTERNACIONAL DEL MAEC EN EL PROCESO DE CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES: UNA ACTIVIDAD DE CONTROL JURÍDICO *EX ANTE*.—11. CONSIDERACIONES FINALES: UNA LEY NECESARIA Y RAZONABLE.

1. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UNA LEY ADAPTADA AL NUEVO CONTEXTO INTERNO E INTERNACIONAL

El 18 de diciembre de 2014 entró en vigor la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante, LTOAI)¹. Se alcanzaba, con ello, el objetivo de sustituir el Decreto 801/1972, que hasta ese momento había sido la regulación interna en la materia². Con independencia de la indudable calidad técnica del Decreto preconstitucional y la utilidad del mismo durante las más de sus cuatro décadas de vigencia, no parece preciso explayarse en exceso en la conveniencia de adoptar una nueva regulación adaptada a las exigencias del contexto actual. Sí conviene, empero, tener en cuenta algunos de los principales rasgos característicos del citado contexto (interno y externo), porque sin duda han incidido de forma directa en la necesidad de adoptar una ley de esta índole y también en su contenido.

a) Desde la *perspectiva interna*, la adopción de la Constitución de 1978 trajo consigo cambios muy sustanciales. Por lo que respecta al Estado, supuso, obviamente, que las disposiciones del Decreto de 1972 que resultaban incompatibles con aquélla se entendieran derogadas³; y ese vacío fue rellenándose a través de otras leyes que tenían incidencia puntual en materia de tratados⁴,

¹ Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, *BOE* núm. 288, de 28 de noviembre de 2014.

² Decreto 801/1972, de 24 de marzo, relativo a la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, *BOE* núm. 85, de 25 de junio de 1972.

³ Era, al menos, el caso de sus títulos V y VI, relativos a la ratificación y la adhesión.

⁴ Son, por ejemplo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo art. 5.1 atribuye al Consejo de Ministros en sus apartados *d)* y *e)* la competencia de acordar la negociación, firma y aplicación provisional de los tratados internacionales, así como remitir los tratados a las Cortes Generales en los términos previstos en los arts. 94 y 96.2 de la Constitución (*BOE* núm. 285, de 28 de noviembre de 1997); la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo art. 22.1 establece la competencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado en materia de consulta en todos los tratados o convenios internacionales a propósito de la necesidad o no de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento (*BOE* núm. 100, de 25 de abril de 1980); Reglamento del Congreso de los Diputados, de 19 de febrero de 1982, que en sus arts. 154 a 160 regula todo lo relativo a la participación de esta Cámara en materia de tratados internacionales (*BOE* núm. 55, de 5 de marzo de 1982); Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994, que en sus arts. 144 a 147 establece la regulación sobre tratados y convenios internacionales (*BOE* núm. 114, de 13 de mayo de 1994); Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que en su art. 78 regula el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales y en

diversas circulares y órdenes ministeriales⁵, así como de la labor interpretadora ejercida por el Tribunal Constitucional (TC), el Consejo de Estado y los propios jueces ordinarios. Existían, con todo, aspectos que reclamaban una regulación *ad hoc* para su adaptación a las previsiones de la Constitución sobre la actividad exterior del Estado en materia de tratados internacionales establecidas en los arts. 56, 63.2 y 93 a 96. Igualmente, el Decreto mostraba lagunas evidentes, por ejemplo, en materias como la aplicación provisional, las enmiendas simplificadas de los tratados que se consienten por el silencio o la no objeción e incluso el control por jueces y tribunales sobre los tratados celebrados por España⁶. Y, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas (CCAA), parecía también bastante razonable adaptar el ejercicio de las competencias de acción exterior de que disponen por mor de sus respectivos Estatutos de Autonomía a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de la competencia exclusiva del Estado derivada de los arts. 97 y 149.1.3 de la Constitución. Por lo demás, desde una perspectiva de pura técnica legislativa, era más que recomendable que el rango de la norma reguladora fuera de ley⁷.

b) En relación con la *dimensión internacional*, la sociedad internacional y, con ella, el actual Derecho internacional contemporáneo (o postcontemporáneo, si se prefiere) están experimentando profundas transformaciones que, al margen de afectar al propio fundamento del Derecho internacional⁸, hacen que el contexto internacional sea también notablemente diferente al

el art. 27.1.c) la declaración de inconstitucionalidad de los tratados internacionales (BOE núm. 239, de 3 de octubre de 1979).

⁵ En este sentido, destacan la Orden Circular núm. 3.173, de la Secretaría General Técnica, de 14 de mayo de 1992, que reproduce la Orden comunicada por el Sr. ministro, de 17 de febrero de 1992, por la que se establecen normas para la tramitación de tratados internacionales por parte de los órganos de este departamento; Instrucción de Servicio núm. 74, de la Secretaría General Técnica, de 29 de julio de 2009, sobre el procedimiento de petición de plenipotencias; Instrucción de Servicio núm. 75, de la Secretaría General Técnica, de 28 de julio de 2009, sobre firma *ad referendum* y aplicación provisional de los tratados internacionales; Instrucción de servicio núm. 97, de la Secretaría General Técnica, de 3 de noviembre de 2009, sobre tramitación de expedientes para Consejo de Ministros, en aplicación de la Orden Circular núm. 3.173, de 14 de marzo de 1992, sobre tramitación de tratados internacionales; Orden Circular núm. 2.882, de la Secretaría General Técnica, de 28 de noviembre de 1977, sobre utilización de la lengua española en los tratados que se celebren o suscriban por España; Orden Circular núm. 3.049, de la Secretaría General Técnica, de 8 de octubre de 1984, sobre denominación del Estado español en los tratados internacionales.

⁶ Véase, por todos, DIEZ HOCHLEITNER, J., «Antecedentes y líneas generales de una eventual ley de tratados», en VVAA, *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española, 1990, pp. 185-201, en pp. 186-188.

⁷ Así lo había reclamado expresamente el Consejo de Estado en diversos dictámenes. En realidad, ya lo hizo de modo baldío cuando se preparaba el Decreto 801/1972; Dictámenes núms. 37.248 y 37.068, de 19 de noviembre de 1971. Y, después, volvió a reiterarlo con renovado ímpetu, una vez en vigor la Constitución, al hilo del Anteproyecto de Ley de Tratados de 1985; Dictamen núm. 47.392, de 21 de febrero de 1985. Ello se deriva claramente de la reserva de ley prevista en el art. 63.2 de la Constitución en relación con la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes. Pero también lo hace porque la materia afecta a relaciones entre órganos constitucionales y entre los ordenamientos interno e internacional.

⁸ CARRILLO SALCEDO, J. A., «El fundamento del Derecho internacional: algunas reflexiones sobre un problema clásico», *REDI*, 1998, vol. L, pp. 13-32. ESPÓSITO MASSICCI, C., «Soberanía e igualdad en

que existía cuando se elaboró el Decreto 801/1972. No en vano, en los últimos tiempos han aflorado al menos cuatro fenómenos de nuevo cuño que afectan de manera sustancial al Derecho internacional, a saber, la globalización⁹, la fragmentación¹⁰, el desplazamiento del modelo basado en la institucionalización de la sociedad internacional por otro modelo nuevo sustentado en elementos informales¹¹ y el progresivo abandono de exigencias elementales de legalidad internacional a favor de criterios de mera legitimidad y efectividad¹². Así las cosas, el sistema de fuentes del Derecho internacional en general y los tratados internacionales en particular no se escapan a este nuevo escenario¹³, constatándose relevantes novedades que afectan tanto a los sujetos creadores de las normas, como también al modo de creación y tipología¹⁴. Ahora bien, pese a todas las mutaciones que está experimentando el ordenamiento internacional, la voluntad de asumir (y cumplir) compromisos entre los sujetos de Derecho internacional sigue siendo pilar fundamental de la

el "Derecho Internacional", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2010, vol. 13, pp. 291-310.

⁹ Véase, por ejemplo, REMIRO BROTONS, A., «En torno a la globalización y la crisis mundial», en HINOJO ROJAS, M. (coord.), *Derecho internacional y Derecho de la Unión Europea - Liber Amicorum Profesor Peláez Marón*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2012, pp. 699-716; CEBADA ROMERO, A., «El Derecho internacional global: una retórica útil para una transformación necesaria», *REDI*, 2013, vol. LXV, pp. 15-42, en opinión de ORTEGA CARCELÉN, M., desde 1990 «se han observado nuevos consensos políticos básicos que posibilitan la expansión de un nuevo Derecho Global» y que incluso «justifican una reflexión con respecto al nombre de la disciplina», *Derecho Global*, Madrid, APRYO, 2012, p. 25.

¹⁰ Entre nosotros fue Oriol CASANOVAS el primero que, con gran visión, se encargó de estudiar esta cuestión antes de la eclosión bibliográfica conocida en las dos décadas pasadas; «Unidad y pluralismo en Derecho internacional Público», en CARDONA LLORENS, J. (coord.), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional*, Valencia, 1999, pp. 35-268 (también disponible en inglés). A la vista de la relevancia que ha alcanzado la cuestión de la fragmentación, no es de extrañar que, con razón, la doctrina se interrogue a propósito de la unidad sistémica del Derecho internacional; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El principio de integración sistémica y la unidad del Derecho internacional», en RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J. y GARCÍA I SEGURA, C. (coords.), *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional Público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 356-374; AZNAR GÓMEZ, M. J., «En torno a la unidad sistémica del Derecho internacional», *REDI*, 2007, vol. LIX, pp. 563-594. Véase, igualmente, MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., «Sistema, fragmentación y contencioso internacional», *REDI*, 2008, vol. LX, pp. 457-489.

¹¹ Véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Las dinámicas del Derecho internacional en el siglo XXI: acordes y desacordes», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid, Iustel-AEPDIRI, 2010, pp. 81-101, en particular pp. 87-89 («La creación de las normas internacionales: la tendencia a la informalidad»). Cfr. esta visión con ARENAL MOYUA, C. DEL, «La creciente interdependencia como factor de institucionalización de la sociedad internacional», en TORRES BERNÁRDEZ, S. (coord.), *El Derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, Iprolex, 2013, pp. 889-912.

¹² Un tratamiento más amplio de esta cuestión lo hemos hecho en nuestra contribución «El Derecho internacional público ante los interrogantes de una sociedad internacional en cambio permanente: ¿Hacia una cierta relativización de su carácter jurídico, internacional y público?», en *id.* (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid, Iustel-AEPDIRI, 2010, pp. 29-56.

¹³ DO AMARAL JÚNIOR, A., «El diálogo de las fuentes: fragmentación y coherencia en el Derecho internacional contemporáneo», *REDI*, 2010, vol. LXII, pp. 61-88.

¹⁴ SOBRINO-HEREDIA, J. M. y ABAD-CASTELOS, M., «Reflexiones sobre la formación del Derecho internacional en un escenario mudable», *Anuario Español de Derecho internacional*, 2001, vol. XVII, pp. 195-238, en particular pp. 214-218.

práctica internacional, aunque se haya ampliado el espectro de instrumentos para articular la manifestación de voluntades concordantes de las que puedan deducirse obligaciones o compromisos. Sin duda, el tratado mantiene un protagonismo indudable y el marco jurídico básico en la materia siguen siendo las Convenciones de Viena de Derecho de los Tratados de 1969 y 1986¹⁵. Pero, en este nuevo contexto internacional, el llamado (con cierta indeterminación) *soft law* está experimentando desde hace ya algún tiempo un desarrollo muy notable¹⁶. Con el elemento añadido de que, en un Estado territorialmente descentralizado como España, también los órganos y organismos de los entes subestatales pueden celebrar este tipo de acuerdos internacionales diferentes a los tratados. Incluso de manera muy prolífica. A mayor abundamiento, sin salirnos de este nuevo contexto internacional, se ha asentado (y multiplicado) el papel de las organizaciones internacionales en materia de tratados, sea indirectamente como foro para la preparación de tratados entre Estados o sea directamente a través de un *treaty making power* propio¹⁷. En este sentido, la Unión Europea puede considerarse su máximo exponente. En suma, mucho ha cambiado el mundo de los acuerdos internacionales desde 1972.

Por tanto, como menciona la propia ley que fundamenta el objeto de este estudio, resultaba del «todo punto necesario reemplazar el Decreto por una nueva regulación que, de forma sistemática y actualizada, regule la actividad del Estado en materia de tratados y otros acuerdos internacionales»¹⁸. Así, una vez considerado *grosso modo* el contexto de la elaboración de la LTOAI,

¹⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, en vigor de forma general y para España desde el 27 de enero de 1980 (BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980), teniendo en la actualidad 114 Estados parte (incluida Palestina desde abril de 2014); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, aún no en vigor; a la que España ya ha prestado el consentimiento por adhesión el 24 de julio de 1990. Al respecto, puede verse, con carácter general, DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K. (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, Berlín-Heidelberg, Springer, 2012; VILLIGER, M. E., «The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties: 40 years after», *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2009, vol. 344, pp. 9-192.

¹⁶ A principios de la década de los noventa del siglo pasado, el profesor Remiro Brotons consideraba que «aumentaban el número y la frecuencia de los acuerdos entre sujetos de Derecho internacional que determinan, a lo sumo, el nacimiento de obligaciones no jurídicas entre las partes» por motivos tan diversos como «salvaguardar el secreto sin incurrir en denuncia de inconstitucionalidad; mantener formalmente el respeto de tratados, en su caso con terceros, más o menos violentados; conservar en todo momento la libertad de acción» u otros. De hecho, este mismo autor consideraba, con palabras perfectamente asumibles en la actualidad, que «[e]n última instancia, y hablando en términos generales, la observancia efectiva de un acuerdo no depende decisivamente de que las obligaciones que incorpora se consideren *jurídicas* (tratado) o no (*gentlemen's agreement*), sino de su acierto para traducir continuamente intereses comunes, complementarios o recíprocos de las partes. Si la observancia voluntaria de una obligación no jurídica es *seguida* por un eficaz mecanismo de control que revise, pregunte o pida explicaciones periódicas, su efectividad tenderá a ser mayor que la de una obligación establecida por un tratado carente de tales mecanismos»; REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional público - 2. Derecho de los Tratados*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 32. Sobre esta cuestión puede verse el valioso trabajo de MAZUELOS BELLIDO, A., «*Soft law*: ¿mucho ruido y pocas nueces?», *REEI*, 2004, vol. 8, pp. 1-40 (www.reei.org).

¹⁷ Véase, entre otras, las relevantes obras Díez de Velasco, M., *Organizaciones Internacionales*, 16.ª ed., Madrid, Tecnos, 2010; Álvarez, J. E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁸ Así se expresa la Exposición de motivos de la Ley, apartado I, *in fine*.

en las siguientes páginas trataremos de ofrecer un primer análisis de los aspectos fundamentales de esta ley, empezando por su largo proceso de elaboración (2). A partir de ahí, una vez descritos su objeto (3) y estructura (4), se aportarán algunas reflexiones a propósito de cada una de las tres categorías de acuerdos previstos en la ley, a saber, los tratados internacionales (5), los acuerdos internacionales administrativos (6) y los acuerdos internacionales no normativos (7). Finalmente, una vez reseñado el papel de las CCAA (8) y la UE (9), aportaremos también unas leves pinceladas sobre el papel que la ley deja a la Asesoría Jurídica Internacional del MAEC en esta materia (10), antes de concluir con unas sucintas consideraciones finales de carácter valorativo (11).

2. EL PROCESO DE ELABORACIÓN: EL LARGO CAMINO RECORRIDO DESDE EL DECRETO 801/1972 HASTA LA LEY 25/2014

Con la aprobación de la LTOAI concluyó un largo camino, abierto con la aprobación de la Constitución de 1978, que había tenido como principales hitos los intentos fallidos de 1979, 1985, 1989, 1999 y 2011¹⁹. En realidad, todos los gobiernos de la democracia tuvieron la intención de aprobar una Ley de Tratados, a la vez que la doctrina más solvente había defendido al unísono la conveniencia de la misma²⁰ y hablaba de «una necesidad largamente sentida»²¹, así como de la «existencia de razones sobradas para asumir el reto de la elaboración de una Ley de Tratados»²² o de «un objeto de deseo tantas veces aplazado»²³.

¹⁹ En 1979, bajo la dirección del ministro Marcelino Oreja, se realizaron en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores trabajos serios para elaborar un Anteproyecto de Ley, primero, y un Real Decreto, después, que adaptase el Decreto de 1972 a las exigencias de la Constitución. Sin embargo, nunca llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros. Pero, sin duda, el intento de 1985 fue el que más lejos llegó de cuantos se han acometido desde la entrada en vigor de la Constitución. De hecho, se aprobó como Anteproyecto de Ley y fue enviado al Consejo de Estado para la emisión del correspondiente dictamen, Dictamen 47.392, *op. cit.* Su contenido, limitado a los tratados internacionales, tenía factura técnica impecable y en los trabajos preparatorios habían participado activamente profesores de prestigio como Antonio Remiro Brotons y Gregorio Garzón Clariana. Sin embargo, nunca se convirtió en proyecto. Su texto se encuentra publicado en VVAA, *op. cit.*, nota 6 (*La celebración de...*), pp. 353-363. Posteriormente, en 1989, se recuperó el proyecto de 1985 y se volvió a encargar al profesor Remiro Brotons un nuevo borrador que, por unos motivos u otros, no logró salir del Ministerio de Relaciones con las Cortes. Igual suerte corrieron diversos intentos posteriores, al menos en 1999 y 2011, que no sobrepasaron los confines de la preparación interna en el seno del MAEC.

²⁰ Para Antonio Remiro Brotons, era «conveniente adecuar su contenido [Decreto 801/1972] al nuevo bloque de la constitucionalidad, confiriéndole rango legal a una regulación que sólo por consideraciones de oportunidad y urgencia, ahora inoperantes, había carecido de él»; REMIRO BROTONS, A., RIQUELME, R., DIEZ-HOCHLEITNER, J., ORIHUELA, E. y PÉREZ-PRAT, L., *Derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 317.

²¹ Cfr., por ejemplo, PASTOR RIDRUEJO, J. A., «La necesidad de una ley de tratados y otros acuerdos internacionales», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *España y la práctica del Derecho internacional - LXXV Aniversario de la Asesoría Jurídica Internacional*, Madrid, MAEC, 2014, pp. 55-60, en p. 55.

²² DIEZ-HOCHLEITNER, J., *loc. cit.*, nota 6 («Antecedentes...»), p. 187.

²³ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Formación y aplicación de los tratados internacionales en España: algunas cuestiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *op. cit.*, nota 21 (*España y la práctica...*), pp. 61-75, en p. 75.