

**LA CELEBRACION DE TRATADOS  
BILATERALES DE COOPERACION  
POR ESPAÑA: UNA SINTESIS DE LA  
PRACTICA CONTEMPORANEA**

**ANTONIO FERNÁNDEZ TOMÁS**

Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad de Castilla-La Mancha

**tirant lo blanch**

Valencia, 1994

## INTRODUCCION

<b>1. La red de convenios bilaterales de cooperación celebrados por España: algunos datos de la práctica</b>	17
A) Distribución geográfica de nuestra cooperación bilateral .....	20
B) El ámbito material del estudio: cooperación en sentido amplio .....	24
C) Los convenios bilaterales como instrumento de cooperación .....	27
<b>2. El Ejecutivo, el Parlamento y el Rey en la celebración de tratados de cooperación</b> .....	29
A) El Gobierno dirige la política exterior .....	29
B) El Parlamento debería ejercer un control político, no técnico, de la misma .....	31
C) El papel del Rey, interpretado por el Tribunal Constitucional .....	34
a) Criterios formales y materiales de interpretación del art. 63.2 de la Constitución .....	34
b) El Auto de 11 de Abril de 1991 del Tribunal Constitucional, refrendando el criterio formal	37

## PRIMERA PARTE: LA AUTORIZACION PARLAMENTARIA EN LA PRACTICA DE LOS TRATADOS BILATERALES DE COOPERACION.

<b>1. Planteamiento General : el equilibrio interno en un sistema de lista positiva</b> .....	43
---	----

<b>2. La Ruptura del equilibrio : las «recalificaciones»</b>	48
A) La discrepancia entre las Cortes y el Gobierno a la hora de calificar y autorizar la celebración de un tratado. ....	49
B) Los efectos de la subsanación o convalidación ....	53
<b>3. El concepto de «obligación financiera para la Hacienda Pública» (94.1.d) y sus posibles interpretaciones</b> .....	56
A) Los antecedentes históricos del precepto constitucional .....	57
B) La interpretación inicial del Consejo de Estado ....	60
C) La interpretación posterior del Consejo de Estado	63
D) La interpretación de la Mesa del Congreso de los Diputados .....	66
E) El límite temporal de las obligaciones financieras: su posible periodicidad. ....	71
F) Reflexiones acerca de una posible solución .....	76
a) La inserción de un desarrollo interpretativo del art. 94.1.d) .....	76
b) Acerca de las obligaciones «importantes» .....	79

## SEGUNDA PARTE: LAS VIAS ALTERNATIVAS UTILIZADAS POR EL EJECUTIVO FRENTE AL CONTROL PARLAMENTARIO

<b>1. La paradójica figura de la aplicación provisional</b>	84
A) La aplicación provisional de los tratados en el derecho internacional .....	84
B) La aplicación provisional antes de la manifestación del consentimiento: ¿un regate al control parlamentario? .....	88
C) La aplicación provisional en los tratados bilaterales de cooperación: una necesidad de política exterior .....	93

D) La aplicación provisional de los tratados que implican obligaciones financieras para la Hacienda Pública .....	101
<b>2. Los acuerdos en desarrollo de un previo Acuerdo-Marco: ¿una vía para suavizar el control parlamentario?</b> .....	107
A) ¿ Qué es un Acuerdo-Marco ? .....	107
B) ¿Pueden autorizarse en un sólo acto un Acuerdo-Marco y sus acuerdos de desarrollo? .....	112
C) Los Acuerdos Administrativos: actos en desarrollo y ejecución de los tratados internacionales .....	115
a) La noción de acuerdo administrativo .....	115
b) Las consecuencias prácticas de cada posición conceptual .....	118
c) La capacidad para celebrar acuerdos administrativos .....	120
d) La eventual comunicación a las Cámaras y la publicación oficial de los acuerdos administrativos .....	123
<b>3. Los actos jurídicos autónomos adoptados por los órganos de gestión de un tratado internacional</b> ...	126
A) Las Decisiones de los Consejos de Asociación en el ámbito comunitario europeo .....	127
a) La jurisprudencia comunitaria sobre las decisiones del Consejo de Asociación con Turquía .....	127
b) Incorporación y aplicabilidad directa de la decisión del Consejo de Asociación. Efecto directo de sus preceptos .....	130
B) Los actos jurídicos adoptados por las Comisiones Mixtas creadas por los convenios bilaterales de cooperación celebrados por España .....	134
a) Los caracteres habituales de las Comisiones Mixtas .....	134
b) Sus actos jurídicos: un elenco variado .....	138
c) La envoltura formal: las Actas de la reunión ..	141

d) ¿Habría que publicar las Actas para que su contenido pudiese generar derechos para los particulares? .....	142
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	147
<b>ANEXO</b> .....	151

# Introducción

---

## 1. LA RED DE CONVENIOS BILATERALES DE COOPERACIÓN CELEBRADOS POR ESPAÑA: ALGUNOS DATOS DE LA PRÁCTICA

Partiendo de la expresión de deseos formulada en el Preámbulo de nuestra Constitución, según la cual, uno de los fines perseguidos por la Nación española es el de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra», los sucesivos gobiernos democráticos de España han procurado mejorar notablemente la deficiente situación en la que se encontraba nuestra Política de Cooperación Internacional a finales de los setenta. Conviene recordar que hasta mediados de los setenta, España era catalogada, desde una perspectiva económica, como país en desarrollo, recibiendo aún en 1977 un préstamo del Banco Mundial<sup>1</sup>. Por el contrario, la etapa constitucional practicamente ha coincidido para nosotros con una modernización de las estructuras económicas capaz de transformarnos, de país receptor de ayuda, en país donante. No obstante, el camino para llegar

---

<sup>1</sup> Como recuerda VALENZUELA, F., «Presente y futuro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de España». Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz, 1989, pg. 435 y ss., en concreto, 440

a conseguir esa transformación ha sido largo, y lleno de dificultades.

Si en 1984 la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado español podía aseverar, en un conocido informe<sup>2</sup>, que «España carece de una política global de cooperación que contemple a la vez criterios geográficos y sectoriales y refleje los intereses de la política exterior del Estado», sin duda, el esfuerzo realizado en años posteriores ha sido notorio. Tanto desde el punto de vista estructural, con la creación —en Agosto de 1985<sup>3</sup>— de la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica y su posterior reestructuración —en Noviembre de 1988<sup>4</sup>— dando lugar al nacimiento de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), así como el establecimiento de una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> Comisión de Asuntos Exteriores del Senado. «Informe sobre la cooperación internacional en España». BOCG, Senado, 20 de Julio de 1984, pgs. 3007-3098.

<sup>3</sup> Real Decreto 1485/1985, de 28 de Agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 29 de Agosto de 1985). Desarrollado por O.M. de 12 de Mayo de 1986, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 19 de Mayo de 1986).

<sup>4</sup> Real Decreto 1527/1988, de 11 de Noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma (BOE de 23 de Diciembre de 1988). Comentarios a esta normativa en VALENZUELA, F. «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión», en Documentación Administrativa, 227, 1991, pp. 41 y ss. y LOPEZ BLANCO, P. «El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo. Normas e instituciones», también en D.A., 1991, pp. 141 y ss.

<sup>5</sup> Real Decreto 451/1986, de 21 de Febrero (BOE de 4 de Marzo de 1986)

como desde el punto de vista presupuestario, duplicando luego ampliamente la previsión de gasto anteriormente existente<sup>6</sup> para la SECIPI —que partiendo de 8.400 millones en 1985 alcanza los 17.000 en 1989, con notorios incrementos posteriores, pues sólo la AECI pasa a disponer en 1990 de un presupuesto de 18.433 millones<sup>7</sup>— y pasando, además, a coordinar, al menos en teoría<sup>8</sup>, asignaciones presupuestarias correspondientes a varios Ministerios por un valor —80.000 millones de pts— muy superior al de su propio presupuesto, a través de la mencionada Comisión Interministerial. A ello hay que añadir la participación de España en la Política de Cooperación de la Comunidad Europea, con un presupuesto de 2.000 millones de ECUS. Desdichadamente, hay que temer que las restricciones presupuestarias generadas por la crisis financiera de finales de 1992 y continuadas en el presupuesto de 1993, afecten negativamente al mantenimiento de la nueva política española de cooperación internacional.

La política exterior española en el sector de la cooperación internacional se ha basado, y se basa, en el establecimiento de una amplia red convencional bilateral. Se hacía, pues, necesario ahondar en su estudio. La elaboración del Censo de Tratados Bilaterales de Cooperación celebrados

---

<sup>6</sup> Véase, p. ej°, la intervención de Luis YAÑEZ-BARNUEVO, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 6 de Abril de 1984, BOCG, Senado, nº 154. También, en «La participación de España en la cooperación internacional para el desarrollo» Documentación Administrativa, 1991, pp. 17 y ss.

<sup>7</sup> VALENZUELA, F., «La Agencia...», Op. Cit., p. 54

<sup>8</sup> Si bien se han alzado voces muy críticas (como la de ROLDAN, J., «la ineficacia española en la Ayuda al Desarrollo», Política Exterior, 1991, pgs. 154-169) dando a entender que el supuesto ejercicio de esa competencia coordinadora es ficticio.