

**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

1. La red de convenios bilaterales de cooperación celebrados por España: algunos datos de la práctica	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
2. El Ejecutivo, el Parlamento y el Rey en la celebración de tratados de cooperación	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.

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

2. La Ruptura del equilibrio : las «recalificaciones»	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
3. El concepto de «obligación financiera para la Hacienda Pública» (94.1.d) y sus posibles interpretaciones	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

1. La paradójica figura de la aplicación provisional	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
2. Los acuerdos en desarrollo de un previo Acuerdo-Marco: ¿una vía para suavizar el control parlamentario?	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
3. Los actos jurídicos autónomos adoptados por los órganos de gestión de un tratado internacional ...	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
REFLEXIONES FINALES	147
ANEXO	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 Mundial¹. 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

¹ 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 informe², 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 1985³— de la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica y su posterior reestructuración —en Noviembre de 1988⁴— dando lugar al nacimiento de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), así como el establecimiento de una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional⁵,

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

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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 existente⁶ 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 millones⁷— y pasando, además, a coordinar, al menos en teoría⁸, 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

⁶ 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.

⁷ VALENZUELA, F., «La Agencia...», Op. Cit., p. 54

⁸ 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.