

## TRATADOS INTERNACIONALES

### 78. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 4 DE DICIEMBRE DE 1970

**Vigencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 sobre autorización de este órgano para efectuar aportaciones a Organismos y Programas Internacionales con carácter voluntario. Distinción entre tratados internacionales y «acuerdos internacionales administrativos» o «acuerdos políticos». Concepto de Programa Internacional. Ámbito de aplicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970<sup>1</sup>.**

#### ANTECEDENTES

1. A petición del Director Adjunto del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda y en relación con la aplicabilidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970, sobre contribuciones de España a Organismos y Programas Internacionales, al proyecto de Convenio de Colaboración de la Secretaría de Estado de Hacienda con la Dirección General de Gestión Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, la Abogacía del Estado de dicha Secretaría de Estado emitió, el 24 de abril de 2003, un informe en el que, por las razones que más adelante se expondrán, se concluye en la inaplicabilidad del referido Acuerdo.

2. En relación con el aludido proyecto de Convenio de Colaboración, la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos emitió, el 25 de abril de 2003, un informe en el que, entre otras observaciones que no se refieren a la cuestión que motiva la consulta a que se circunscribe el presente informe, se afirma la aplicación del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970.

3. Ante la discrepancia de criterio de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda y de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos sobre la aplicación del repetido

---

<sup>1</sup> Dictamen de la Abogacía General del Estado de 15 de octubre de 2003 (ref.: A. H. Intervención General 4/03). Ponente: Luciano J. Mas Villarroel.

**78** Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970, la Intervención General de la Administración del Estado recaba el parecer de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado sobre las siguientes cuestiones:

«1. Si la distinción entre Tratado y Convenio Internacional es meramente subjetiva en el sentido indicado en el texto de la consulta o si, por el contrario, el contenido de un Acuerdo Internacional determina la forma jurídica que debe revestir, señalándose, en su caso, cuáles son los contenidos propios de los Tratados Internacionales.

2. Si el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 está vigente y por consiguiente resulta de aplicación en la actualidad en todos sus extremos.

3. En el caso afirmativo, delimitación de su ámbito de aplicación y, en concreto, qué debe entenderse por Programa Internacional.

4. Finalmente, determinar si el procedimiento establecido en dicho Acuerdo sería aplicable por analogía a cualquier aportación realizada por la Administración del Estado o sus Organismos públicos cuyos destinatarios no sean Organismos y Programas Internacionales, sino que sean otras “entidades extranjeras” y cuando dichas aportaciones no tengan un régimen jurídico específico.»

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**I.** Como quiera que la consulta a que se refiere el presente informe viene motivada por la discrepancia de criterios entre el informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda de 24 de abril de 2003 y el informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de 25 de abril de 2003 respecto de la vigencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970, sobre contribuciones a Organismos y Programas internacionales, procede examinar, en primer lugar la cuestión de la vigencia de dicho Acuerdo.

El apartado 1 de dicho Acuerdo dispone lo siguiente:

«La cuantía de la contribución de España a los Organismos y Programas Internacionales y exteriores en general en los que la participación española sea de carácter voluntario a las aportaciones a realizar sean regulables a voluntad del país aportante, deberá ser establecida mediante acuerdo formalmente adoptado en Consejo de Ministros. El expediente que a estos efectos se incoará, promovido por el Ministerio de Asuntos Exteriores o el Departamento correspondiente, justificará los objetivos y ventajas que para España supone la participación en los referidos Organismos y especificará con la mayor exactitud posible la cuantía económica que suponen los compromisos propuestos en el ejercicio actual y ejercicios futuros y deberá ser informado por los Ministerios que lo hayan promovido y por aquellos otros que vayan a participar u obtener ventajas de dicho proyecto, y en todo caso por el Ministerio

de Hacienda previamente a su elevación al Acuerdo del Consejo de Ministros.

Los representantes españoles en los Organismos y Programas mencionados no podrán comprometer ninguna aportación española cuya cuantía no haya sido expresamente determinada en la forma anteriormente descrita.

Igual procedimiento se seguirá para la adopción de los criterios a sostener por las Delegaciones españolas respecto de la aprobación de los Presupuestos o Planes financieros de los Organismos Internacionales en que participe España y en los que haya de satisfacer cuotas que sean en función del importe total de aquéllos.»

En el informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda el 24 de abril de 2003 se argumenta, para concluir en la inaplicación o falta de vigencia del aludido Acuerdo, que se trata de «acto administrativo, con naturaleza de instrucción que se desarrolló en un marco normativo precedente a la promulgación de la Ley General Presupuestaria, que configura *ex novo* todo el régimen financiero de la Hacienda Pública con carácter general».

Atendiendo exclusivamente al contenido del citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970, habría que concluir que el mismo tiene el contenido propio de la norma jurídica y caracterizador de ésta y no el contenido propio de un acto administrativo. A propósito de la distinción entre norma y acto administrativo debe traerse a colación el criterio mantenido invariablemente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo; así, la sentencia del Alto Tribunal de 24 de octubre de 1989 (Ar. 7490) que, a su vez, se remite a la de 21 de marzo de 1986 declara lo siguiente:

«para distinguir tales disposiciones de los simples actos, resoluciones o acuerdos administrativos, ni siquiera ha de estarse a “la forma como la norma se adopte, sino a su contenido” –Sentencia de 25 de febrero de 1980– y principalmente a las particularidades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios –Sentencia de 11 de marzo de 1982–; precisa acudir a la consuntividad y ordinamentación del precepto, en el sentido de que, generalmente, el acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y, por el contrario, la norma con su cumplimiento no se agota y, por otro lado el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general –referido a una pluralidad indeterminada de sujetos– es un acto ordenado y la norma al estar imbuida de un carácter ordinamental, se integra en el ordenamiento –Sentencia de 26 de noviembre de 1974–, característica especial esta última que, como esencialmente diferenciadora, se destaca por la Sentencia de 20 de mayo de 1981, según la cual las disposiciones de carácter general tienen una finalidad normativa y se integran en el ordenamiento jurídico en tanto que los actos administrativos, tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada.»

Pues bien, si las notas definidoras del acto administrativo son su carácter ordinamentado (el acto administrativo no contiene una regla jurídica) y su carácter consuntivo (el acto se agota con su cumplimiento) en tanto que las notas definidoras de las normas son, por el contrario, su carácter ordinamental (la norma incorpora una regla de Derecho) y su carácter no consuntivo (la norma posibilita, en tanto se mantenga vigente, una pluralidad sucesiva e indefinida de cumplimientos sin que, en consecuencia, se agote con su publicación), no cabe duda de que, atendiendo al contenido del repetido Acuerdo del Consejo de Ministros, éste habría de caracterizarse como una norma, pues es claro que establece una regla de actuación que no se agota con su aplicación, sino que posibilita una pluralidad sucesiva de cumplimientos: las reglas que establece el Acuerdo del Consejo de Ministros de continua referencia han de observarse o aplicarse cada vez que se dé el supuesto de hecho previsto en el mismo.

Ahora bien, si por las consideraciones precedentes el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 habría de calificarse como norma jurídica, dado su contenido, la circunstancia de que no conste su publicación en el *BOE* determina que su eficacia vinculante o fuerza de obligar sea la propia de una instrucción, ya que la producción de efectos jurídicos de carácter general se supedita a la publicación en el *BOE*, como disponía el artículo 29 de la derogada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, vigente en la fecha en que se dictó el repetido Acuerdo del Consejo de Ministros. Caracterizado en los términos indicados el Acuerdo del Consejo de Ministros de continua referencia, procede examinar ya la cuestión de si en la actualidad resulta inaplicable, al haberse dictado «en un marco normativo anterior a la Ley General Presupuestaria que configura *ex novo* el régimen financiero de la Hacienda Pública con carácter general», como entiende la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Para la adecuada resolución de la anterior cuestión, es necesario partir de la distinción entre los denominados principios de legalidad administrativa y de legalidad financiera que, aunque relacionados, se desenvuelven propiamente en esferas distintas.

El principio de legalidad administrativa comporta en su aspecto sustantivo o material la necesidad de que el contenido del acto administrativo se ajuste a la norma (legal o reglamentaria) que posibilita su emanación y en su aspecto formal o procedimental que dicho acto administrativo se dicte tras seguir el concreto procedimiento establecido para ello en la normativa sectorial correspondiente (y sin perjuicio de las previsiones de carácter general establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

El principio de legalidad financiera ofrece también un doble aspecto, sustantivo o material y formal o procedimental. El primero comporta la necesidad de que el acto administrativo que genere obligación económica

a cargo de la Administración del Estado cuenta con la debida cobertura presupuestaria; así el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP) dispone que «no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma...». El segundo aspecto –aspecto formal o procedimental del principio de legalidad financiera– comporta que, dictado el acto administrativo que genera una obligación económica a cargo de la Administración del Estado (y contando dicho acto con suficiente consignación presupuestaria), la ejecución del mismo, o, lo que es igual, la realización del pago que entraña la obligación económica constituida por dicho acto, se efectúe con arreglo a las normas que disciplinan la ejecución del gasto público.

De cuanto acaba de decirse se colige fácilmente que las previsiones del TRLGP se circunscriben al principio de legalidad financiera en los dos aspectos o facetas del mismo indicados, siendo, por tanto, ajenas las previsiones de dicho texto legal a los aspectos o facetas en que se descompone el principio de legalidad administrativa.

Partiendo de la anterior premisa, para que pudiera entenderse que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 y, con él, la autorización de dicho órgano no resultan aplicables tras la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria, sería necesario admitir que la aprobación o autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el repetido Acuerdo constituye un trámite o una fase del procedimiento de ejecución del gasto público regulado como tal por el TRLGP. Pues bien, no es posible entender que la repetida autorización constituye una fase o trámite del procedimiento de ejecución del gasto público o procedimiento de gestión presupuestaria, sino, distintamente, un trámite o fase del procedimiento administrativo sustantivo, es decir, del procedimiento de formación de la voluntad de la Administración que concluye con la decisión de la aportación al Organismo Internacional o Programa Internacional de que se trate en una cuantía determinada. Así lo confirman las dos siguientes consideraciones:

1. El concepto mismo de autorización. Configurada como una técnica o modalidad de intervención administrativa por virtud de la cual se permite la realización de una actividad, sea material o jurídica, previa constatación de que la misma es conforme al interés público, la autorización constituye un acto típico o característico de conclusión de un procedimiento administrativo sustantivo, ya quede referida a la realización por un particular de una actividad privada ya quede referida a la realización por parte de la propia Administración de una actividad (pública) de su competencia, supuesto este último en el que la autorización no es sino un

78 mecanismo de tutela o control, por razones de legalidad o de oportunidad, del órgano superior sobre la actuación del inferior.

2. Partiendo de la anterior consideración –la autorización como mecanismo de tutela del órgano superior sobre el órgano inferior con la que culmina el procedimiento administrativo sustantivo, es decir, el procedimiento de formación de la voluntad de la Administración–, la circunstancia de que la exposición de motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 señale la razón de ser de la autorización o aprobación del Consejo de Ministros en los siguientes términos: «Con objeto de que la actuación de los representantes españoles en dicho Organismos y Programas se halle debidamente respaldada por una decisión del Gobierno, adoptada con los necesarios elementos de juicio y los asesoramientos pertinentes...». Esta referencia a que la decisión del Gobierno se adopte «con los necesarios elementos de juicio y los asesoramientos pertinentes» pone de manifiesto claramente que la decisión del Consejo de Ministros –autorización o aprobación de la cuantía de la aportación– responde a criterios de oportunidad y, por tanto, es de naturaleza discrecional, lo que determina que sea ajena al procedimiento de gestión presupuestaria, objeto, como se ha dicho, de regulación por el TRLGP y de naturaleza estrictamente reglada. Dada la materia objeto de la decisión del Consejo de Ministros –contribuciones de España a Organismos y Programas Internacionales– dicha decisión tiene su natural y propio encaje, tal y como acertadamente se indica en el escrito de consulta, en la función de dirección de la política exterior que atribuye al Gobierno el artículo 97 de la Constitución y el artículo 1.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que guarde relación con el régimen financiero de la Hacienda Pública, regulado por el TRLGP.

En suma, no guardando relación el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 con el régimen financiero de la Hacienda Pública, ni siendo, por tanto, un trámite o actuación subsumido en el procedimiento de gestión presupuestaria, no puede entenderse que el mencionado acuerdo resulte inaplicable tras la promulgación de la Ley General Presupuestaria, pues no se cumple la condición exigida para la derogación de una norma (en el caso de que se trata, instrucción) por otra posterior, cual es la de que ambas regulen o se refieran a una misma materia y las disciplinen en términos tales que las previsiones de la norma anterior resulten incompatibles con las de la norma posterior.

Alcanzada la anterior conclusión, debe examinarse todavía si, como se indica en el informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Hacienda de 24 de abril de 2003, el requisito de la autorización o aprobación del Consejo de Ministros a que se refiere el Acuerdo de este órgano de 4 de diciembre de 1970 debe entenderse cumplido sobradamente con la existencia de crédito suficiente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para la finalidad prevista en la propuesta que ha de someterse a la decisión del Consejo de Ministros.

Para la resolución de esta segunda cuestión es necesario acudir nuevamente a la distinción entre el principio o condición de legalidad financiera y el principio o condición de legalidad administrativa.

Como se ha indicado antes, el principio de legalidad financiera comporta, en su aspecto material, la necesidad de que en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado exista crédito suficiente para la obligación económica que contraiga la Administración del Estado, y ello como condición de validez del acto jurídico por el que se contraiga dicha obligación (cfr. art. 60 del TRLGP). Ahora bien, la consignación de crédito suficiente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado no supone por sí sola que surja la obligación económica. Para que surja la obligación económica es necesario, y es aquí donde actúa el principio de legalidad administrativa, que se dicte el acto o se realice el negocio jurídico del que resulte esa obligación, acto o negocio que habrá de ajustarse en su contenido a la correspondiente norma legal o reglamentaria que lo ampare y que habrá de dictarse u otorgarse siguiendo el procedimiento administrativo sustantivo legalmente establecido para ello, procedimiento en el que, en la materia a que se refiere el presente informe –contribuciones económicas de España u Organismos y Programas Internacionales– se inserta precisamente el acuerdo o decisión del Consejo de Ministros.

En definitiva, puesto que el principio de legalidad financiera y el principio de legalidad administrativa se sitúan en planos distintos, bien que deban concurrir para la validez del acto o negocio de que se trate, no es posible entender que la consignación de crédito suficiente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado dispensa, haciéndolo innecesario, una actuación o trámite propio del procedimiento administrativo sustantivo, como es, en el caso a que se refiere el presente informe, el acuerdo o decisión del Consejo de Ministros. La consignación de un crédito en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado es un requisito previo y necesario para poder contraer, mediante el correspondiente acto administrativo, contrato o negocio jurídico de que se trate, una obligación de contenido económico, pero sin que de dicha consignación presupuestaria resulte directamente la obligación de la Administración ni siquiera la vinculación de ésta a contraer una obligación, lo que, ha de insistirse, sólo resulta del acto o negocio jurídico correspondiente dictado u otorgado a través del procedimiento legalmente establecido para ello.

Así lo confirma la propia configuración jurídica de que de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha hecho la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, la sentencia del Alto Tribunal número 63/1986, de 21 de mayo, oportunamente citada por la Intervención General de la Administración del Estado en su escrito de consulta, declara (fundamento jurídico 6) lo siguiente:

«Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constitu-

yen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria.»

El criterio que aquí se mantiene –imposibilidad de exceptuar la autorización o aprobación del Consejo de Ministros por la circunstancia de que existe crédito suficiente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado– queda confirmado, como acertadamente se indica en el escrito de consulta, por diversas previsiones legales que exigen la autorización o aprobación del Consejo de Ministros para poder contraer (mediante los oportunos actos o contratos) obligaciones de contenido económico pese a existir para ello la correspondiente consignación de crédito en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; pueden citarse así, a título de ejemplo, el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y el artículo 45 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

En suma, y por lo que a este extremo de la consulta se refiere, ha de concluirse en la vigencia y necesaria aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970, sin que pueda entenderse que dicho Acuerdo haya quedado derogado o resulte inaplicable a raíz de la promulgación y entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria y sin que, por otra parte, la exigencia establecida en dicho Acuerdo –autorización, aprobación o conformidad del Consejo de Ministros para la cuantía de la contribución de España a los Organismos y Programas Internacionales en los que la participación española sea de carácter voluntario o las aportaciones a realizar sean regulables a voluntad del país aportante– pueda entenderse cumplida por la circunstancia de que en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado exista consignado crédito suficiente para la finalidad de que se trate.

**II.** Plantea, en segundo lugar, el escrito de consulta cuál sea la distinción entre Tratados y Convenios Internacionales y, más concretamente, si dicha distinción es solamente subjetiva o si también la distinción entre unos y otros es de carácter material, es decir, por razón de su respectivo contenido y, de ser esto último, cuáles sean los contenidos propios de los Tratados Internacionales.

Con carácter previo a la resolución de esta segunda cuestión, este Centro considera necesario hacer una precisión terminológica. En el escrito de consulta, tras diferenciar los Tratados Internacionales de los acuerdos o convenios suscritos por distintos órganos u Organismos de la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias y de los que



surgen obligaciones económicas a favor de programas, proyectos o acciones internacionales, denomina a estos últimos Convenios Internacionales.

Pues bien, en sentido técnico-jurídico no cabe denominar a estos últimos acuerdos Convenios Internacionales y utilizar esta expresión como distinta de la de Tratados Internacionales, y ello en razón de que las locuciones «Tratado Internacional» y «Convenio Internacional» refieren el mismo concepto, siendo expresiones sinónimas. Así, el artículo 94.1 de la Constitución alude a «tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado», «tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública», «tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley...» y el apartado 2 del propio precepto constitucional dispone que «el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios». Por otra parte, no puede desconocerse que el Tratado Internacional por el que se establece el Derecho de los Tratados lleva precisamente por rúbrica la de Convenios cual es el Convenio sobre el Derecho de los Tratados hecho en Viena el 23 de mayo de 1969, al que se adhirió España por Instrumento de 2 de mayo de 1972.

Debe, por tanto, distinguirse entre los Tratados Internacionales o convenios Internacionales, de una parte, y los denominados acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», que son acuerdos concluidos por órganos de la Administración o entes infraestatales y cuyo ámbito característico es la cooperación técnica, cultural, económica y la ayuda humanitaria, de otra parte, acuerdos que no pueden conceptuarse como Tratados o Convenios Internacionales en el sentido técnico-jurídico de esta expresión.

Hecha la anterior precisión, procede ya fijar la distinción entre Tratados o Convenios Internacionales, de un lado, y los aludidos acuerdos, de otro lado.

No cabe duda de que el primer criterio de distinción entre los Tratados o Convenios Internacionales y los aludidos acuerdos es de carácter subjetivo, es decir, atiende a los sujetos que los conciertan. Así, y partiendo de la definición que de Tratado Internacional establece el artículo 2.a) del Convenio de Viena («se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados 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 particular»), el Tratado o Convenio Internacional es concertado entre Estados o entre Estados y Organizaciones Internacionales, ya que, si bien el artículo 2.a) del Convenio de Viena de 1969 se refiere a los tratados entre Estados y no a los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, quedando así excluidos estos últimos del ámbito de aplicación de dicho convenio, no puede desconocerse el Convenio de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Por el contrario, los denominados acuerdos

78 políticos o «acuerdos internacionales administrativos» son acuerdos concertados o concluidos directamente por órganos de la Administración del Estado (Departamentos ministeriales) o por entidades infraestatales y no por el Estado en su condición de sujeto del Derecho Internacional y en el ejercicio de su soberanía.

El segundo criterio de distinción entre los Tratados o Convenios Internacionales y los aludidos acuerdos estriba en el régimen jurídico a que se somete la celebración de unos y otros. Así, los Tratados o Convenios Internacionales quedan sometidos, en los que se refiere al procedimiento para su celebración, a las previsiones de los antes citados Convenios de Viena de 23 de mayo de 1969 y de 21 de marzo de 1986, así como a lo dispuesto en los artículos 93 y siguientes de la Constitución y en el Real Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados, bloque o grupo normativo todo él, del que quedan excluidos los aludidos acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos».

Diferenciándose estos últimos acuerdos de los Tratados o Convenios Internacionales tanto por el criterio subjetivo como por el criterio formal o procedimental (régimen jurídico a que se somete la celebración de Tratados y Convenios Internacionales) indicados, debe examinarse todavía, tal y como se señala en el escrito de consulta, si existe también diferencia por razón del contenido, es decir, por razón de la materia sobre la que versen los repetidos acuerdos y los Tratados o Convenios Internacionales.

Proyectándose la acción del Estado sobre muy diversas materias, no cabe duda de que teóricamente cualquiera de ellas puede ser objeto de un Tratado o Convenio Internacional. Hecha esta afirmación, no puede desconocerse que es práctica admitida en las relaciones interestatales la celebración de esos acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos» concluidos por órganos de las Administraciones Públicas de dos Estados o por entidades infraestatales sobre ayuda y cooperación en diferentes materias (técnica, cultural, sanitaria, etc.). Pues bien, partiendo de las anteriores premisas, debe indicarse que no existe en el Derecho español ninguna previsión normativa que determine qué materias han de quedar reservadas a los Tratados o Convenios Internacionales y qué otras materias pueden ser objeto de los aludidos acuerdos; tan sólo cabe acudir, a fin de establecer esa delimitación de materias reservadas a los Tratados o Convenios Internacionales y aquellas otras que pueden ser objeto de esos acuerdos a lo dispuesto en el artículo 94.1 de la Constitución, y ello en razón de que este precepto constitucional exige la previa autorización de las Cortes Generales o la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios internacionales 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 obli-

gaciones financieras para la Hacienda Pública. *e)* Tratados o Convenios que supongan modificación o derogación de una ley o exijan medidas legislativas para su ejecución».

A la vista del precepto que acaba de transcribirse, no cabe duda de que, exigiéndose por el artículo 94.1 de la Constitución la previa autorización de las Cortes Generales para la celebración de Tratados o Convenios Internacionales que el citado precepto relaciona, no sería jurídicamente admisible que se celebrasen acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos» y no Tratados o Convenios Internacionales que tuviesen los contenidos que establece dicho precepto constitucional, pues por esta vía se eludiría, como fácilmente se comprende, la propia norma del artículo 94.1 de la Constitución. Ahora bien, si en la enumeración de los Tratados o Convenios Internacionales que establece el artículo 94.1 de la Constitución existen materias que por su concreción y naturaleza no admiten posibilidad alguna de que sobre ellas se celebren esos acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», como son los previstos en las letras *c)* –tratados que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución– y *e)* –tratados que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución–, existen, de una parte, otros supuestos que entrañan mayor flexibilidad o margen de apreciación en la calificación de la materia, como son los previstos en las letras *a)* –tratados de carácter político–, *b)* –tratados de carácter militar– y, de otra parte, respecto de los tratados a que se refiere la letra *d)* –tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública–, no puede desconocerse que, si las obligaciones económicas que a cargo de la Hacienda Pública impusiese un acuerdo político o un «acuerdo internacional administrativo» tuviesen crédito suficiente consignado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no habría ningún impedimento jurídico para admitir ese acuerdo, ya que la *ratio essendi* de la previsión del artículo 94.1.*d)* de la Constitución –autorización de las Cortes Generales del crédito presupuestario con cargo al cual han de contraerse las obligaciones económicas– se cumple indudablemente con la aprobación por las Cortes Generales de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se consigne ese crédito en los estados de gastos.

A la vista de cuanto se ha dicho, no puede establecerse como criterio absoluto o categórico de distinción entre Tratados y Convenios Internacionales, de una parte, y acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», de otra parte, el criterio material o sustantivo de su contenido. Tan sólo cabe sentar los siguientes criterios generales:

1. En relación con materias distintas de las enumeradas en el artículo 94.1 de la Constitución pueden celebrarse Tratados o Convenios Internacionales, así como acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», al no existir ninguna previsión normativa que determine las materias reservadas a los primeros y las que pueden ser objeto de los

78 segundos. La celebración de unos y otros vendrá determinada por la trascendencia o entidad de las previsiones o prestaciones que se pretendan establecer, lo que obviamente entraña un cierto margen de apreciación discrecional.

2. En relación con las materias a que se refieren las letras *a)* y *b)* del artículo 94.1 de la Constitución cabe admitir también un cierto margen de apreciación discrecional, siendo, en consecuencia, posible la celebración de acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos» en los supuestos de escasa trascendencia o entidad de las prestaciones o previsiones que se pretendan establecer.

3. En relación con las materias a que se refieren las letras *c)* y *e)* del artículo 94.1 de la Constitución únicamente es posible la celebración de Tratados o Convenios Internacionales, quedando excluida, por tanto, la celebración de acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos».

4. En el supuesto relativo a obligaciones financieras a cargo de la Hacienda Pública, es admisible la celebración de acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos» de los que resulten obligaciones económicas para la Hacienda Pública siempre y cuando exista crédito suficiente debidamente consignado en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado con cargo al cual pueda atenderse el cumplimiento de esas obligaciones económicas.

En suma, y a modo de recapitulación de todo lo dicho, la distinción entre Tratados o Convenios Internacionales, de una parte, y de acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», de otra parte, gira en torno a un criterio subjetivo y a un criterio formal o procedimental (régimen jurídico a que se somete la celebración de un Tratado o Convenio Internacional y del que queda excluida la celebración de los acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos»), sin que pueda utilizarse para tal distinción como criterio absoluto y categórico de diferenciación el criterio material del contenido, criterio que tiene, salvo en los supuestos a que se refieren las letras *c)* y *e)* del artículo 94.1 de la Constitución, un carácter relativo, en los términos que se han indicado.

**III.** Delimitados en la forma indicada los Tratados o Convenios Internacionales y los acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», procede fijar, según lo solicitado en el escrito de consulta, el ámbito de aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970.

A la vista de lo dispuesto en dicho Acuerdo («la cuantía de la contribución de España a los Organismos y Programas internacionales y exteriores en general, en los que la participación española sea de carácter voluntario o las aportaciones a realizar sean regulables a voluntad del país aportante...»), el supuesto de hecho determinante de su aplicación no es tanto la causa o título jurídico de la aportación, extremo al que para nada

se refiere el repetido Acuerdo, sino el hecho de que o bien la aportación sea de carácter voluntario o bien que, siendo la aportación obligatoria, su cuantía sea regulada a voluntad del país aportante, es decir, que éste determine libremente la cuantía de la aportación.

Partiendo de la anterior premisa, y para el caso del Tratado o Convenio Internacional, no será de aplicación el Acuerdo del Consejo de Ministros de que se trata, ya que el Tratado o Convenio establecerá, como contenido propio del mismo, tanto la obligación de aportación que el Estado español asume en cuanto parte del Tratado como la cuantía de la aportación, bien fijando esta última directamente, bien estableciendo criterios para su determinación cuantitativa. La inaplicación, en este supuesto, del repetido Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 obedece a que, teniendo su natural encaje la autorización o aprobación del Consejo de Ministros que establece dicho Acuerdo en la función de dirección de la política exterior que a dicho órgano le atribuye el artículo 97 de la Constitución, carecería de sentido que se exigiese esa autorización o aprobación respecto de una aportación económica (a un Organismo Internacional o Programa Internacional) establecida en un Tratado o Convenio Internacional desde el momento en que la autorización de su negociación y autorización de su firma ha correspondido al propio Consejo de Ministros [art. 5.1.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y artículos 9.2 y 13 del Decreto 801/1972, de 24 de marzo], que de esta forma ha ejercido a través de ellas su función de dirección de la política exterior. A las anteriores consideraciones cabe añadir, como segundo argumento para fundamentar la inaplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 al supuesto de que se trata, el relativo a la posición que en el sistema de fuentes del Derecho interno ocupa el Tratado o Convenio Internacional válidamente celebrado y publicado en el *BOE* cualquiera que sea el criterio doctrinal que se siga (posición jerárquica superior del Tratado respecto de la ley –criterio que encuentra su fundamento en el art. 96 de la Constitución y que ha sido mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 27 de febrero de 1970, 17 de junio de 1971, 8 de febrero de 1974 y 17 de junio de 1974–; consideración del Tratado Internacional como una Ley especial que prevalece frente a toda norma de derecho interno que emana de un procedimiento de elaboración distinto –criterio que se fundamenta no en la orden de jerarquía, sino de competencia: teniendo el Tratado Internacional sujetos, procedimiento de elaboración y forma de exteriorización distintos de los establecidos para la elaboración de las leyes del Derecho interno, éstas no puedan alterar las previsiones del propio Tratado–).

Por excepción, considera este Centro Directivo que, aun en el caso de un Tratado o Convenio Internacional, sí resultaría aplicable el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 en el supuesto, ciertamente anómalo, de que, pese a establecerse en el Tratado la obligación de las partes de efectuar aportaciones, la cuantía de éstas se dejare a su volun-

78 tad, y ello en razón de que en este caso, además de concurrir el segundo supuesto que prevé el repetido Acuerdo («o las aportaciones a realizar sean regulables a voluntad del país aportante»), no puede desconocerse que la determinación de la cuantía de la aportación al Organismo Internacional o Programa Internacional tiene, desde el punto de vista de la acción de política exterior, la suficiente entidad para que esa cuantía se fije, a falta de determinación de la misma en el propio Tratado o Convenio Internacional, por decisión del órgano al que corresponde la dirección de la política exterior –Consejo de Ministros– «adoptada con los necesarios elementos de juicio y los asesoramientos pertinentes», como dice el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970.

En relación con los supuestos en los que la aportación a Organismos Internacionales o Programas Internacionales no responden a un Tratado o Convenio Internacional, sino a acuerdos concertados por órganos de la Administración del Estado (o entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma) en el ámbito de sus competencias, la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de continua referencia plantea, según se indica en el escrito de consulta, la cuestión relativa a lo que deba entenderse por Programa Internacional.

No existe en el Derecho español ninguna previsión normativa que determine lo que debe entenderse por Programa Internacional, razón por la cual es necesario acudir al concepto acuñado por la práctica internacional. Prescindiendo de otras acepciones que no hacen al caso, el Diccionario de la Real Academia Española define el término «programa» como «proyecto ordenado de actividades» (acepción 7.<sup>a</sup>) y «serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto» (acepción 8.<sup>a</sup>). Siendo, pues, el programa el conjunto ordenado de actuaciones relacionadas entre sí por referencia a una determinada materia y que se ejecutan según un cierto orden de prioridades, el adjetivo «internacional» que lo cualifica refiere la idea de que esa serie o conjunto ordenado de actuaciones se planifique o diseñe y se ejecute, bien por un Organismo Internacional, bien por diversos Estados y que tenga por destinatario o beneficiario a un tercer o terceros Estados. No se utiliza, pues, en la práctica la referida locución como expresiva de una relación exclusivamente bilateral, es decir, entre dos Estados por la que uno de ellos sea el destinatario o beneficiario de las actuaciones que constituyen el programa, lo que indudablemente tendría cabida en el significado del término «internacional» («perteneciente o relativo a dos o más naciones»), sino multilateral. Así lo viene a confirmar el sentido de ciertas previsiones legales que, aun sin definir lo que se entiende por programa internacional, se orientan en el criterio indicado; en este sentido, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tras diferenciar en su artículo 14, como actividades de la política española de cooperación al desarrollo, la cooperación bilateral y la cooperación multilateral, vinculando esta última a Organizaciones Internacionales, en su artículo 27 alude a programas y

IV. Se recaba, por último, el parecer de este Centro Directivo sobre la aplicabilidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 a contribuciones o aportaciones de contenido económico cuyo destinatario no sea un Organismo Internacional ni un Programa Internacional, sino una entidad extranjera.

Expone la Intervención General de la Administración del Estado en su escrito de consulta que, si bien el Acuerdo del Consejo de Ministros se refiere exclusivamente a contribuciones a Organismos y Programas Internacionales, las aportaciones realizadas a entidades extranjeras deberían estar sujetas a previa autorización del Consejo de Ministros en aplicación de dicho Acuerdo teniendo en cuenta: 1) la atribución al Gobierno de la potestad de dirección de la política exterior (art. 97 de la Constitución), y 2) la existencia de diversas normas legales que establecen la previa autorización del Consejo de Ministros para cualquier actuación de la Administración que pudiera tener efecto fuera del territorio nacional, citando a estos efectos el artículo 118 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que somete a autorización del Consejo de Ministros todas las operaciones de activo realizadas con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo y la antes mencionada Ley 23/1998, cuyo artículo 16 atribuye al Gobierno la aprobación de los Planes Directores y de los Planes Anuales a través de los cuales se establece y ordena la política española de cooperación internacional. Sobre la base de estas consideraciones, el aludido Centro Fiscal concluye en la aplicación analógica del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 a las aportaciones económicas a entidades extranjeras.

Considera, sin embargo, este Centro Directivo que, salvo que se trate de aportaciones a entidades extranjeras sometidas a una normativa específica que exija la previa autorización del Consejo de Ministros –caso v. g. del art. 118 de la Ley 66/1997– el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 no es aplicable a cualquier aportación que se haga a una Administración pública de otro Estado en virtud de un acuerdo o convenio concertado con ella por un órgano de la Administración española, y ello en razón de las consideraciones que seguidamente se exponen.

Como se ha dicho más arriba, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 encuentra su razón de ser en la función de dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno con arreglo al artículo 97 de la Constitución, función que no consiste sino en la fijación de los principios o directrices básicas a que ha de ajustarse la acción estatal en política exterior. Pues bien, parece coherente con ello que en ejecución de esa función el Consejo de Ministros deba decidir previamente respecto de la realización de aquellas actuaciones que, atendida su entidad, se consideren relevantes o trascendentes, es decir, que tengan una repercusión cualificada para los intereses españoles en el plano de las rela-

78 ciones internacionales y no que el Consejo de Ministros tenga que decidir previamente respecto de cualquier actuación que se pretenda realizar aunque dicha actuación carezca de tal trascendencia. Así lo confirma, por otra parte, la consideración de que, en consonancia con su configuración institucional —el Consejo de Ministros es, a la vez que órgano de naturaleza política, órgano de carácter administrativo, más concretamente, el órgano supremo de la Administración del Estado—, el Consejo de Ministros debe sólo intervenir en la decisión de los asuntos de mayor importancia.

Partiendo del anterior planteamiento, resulta plenamente justificado que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 exija la previa decisión de este órgano para determinar la cuantía de la aportación española a Organismos Internacionales, dada la trascendencia que ello tiene y que viene determinada en realidad no por una razón cuantitativa (importe de la aportación) sino cualitativa vinculada a la condición del destinatario de la aportación: siendo éste un Organismo Internacional creado, en cuanto tal, mediante un Tratado por diversos Estados que ostentan la condición de miembros de dicho Organismo, la aportación del Estado español repercutirá en las relaciones con los Estados miembros de la propia Organización, teniendo así reflejo en el foro internacional constituido por aquélla y, a su través, por los citados Estados (lo mismo puede decirse de las aportaciones a Programas Internacionales una vez conceptuados éstos, según lo dicho, como programas planificados o diseñados y ejecutados por Organizaciones Internacionales o por diversos Estados). No puede tener, sin embargo, esa misma relevancia o proyección internacional la aportación circunscrita a una relación meramente bilateral como es la que se efectúa a la Administración pública de otro Estado en virtud de un acuerdo o convenio concertado con un órgano de ella por un órgano de la Administración española; es por ello por lo que en este caso, y salvo que, según se ha dicho, se trate de aportaciones sometidas a un régimen específico que exija la previa autorización o decisión del Consejo de Ministros, no cabe entender aplicable el Acuerdo del Consejo de Ministros de continua referencia.

Las consideraciones precedentes permiten entender, a juicio de este Centro Directivo, que la circunstancia de que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 sólo aluda a aportaciones a Organismos Internacionales y Programas Internacionales y no se refiera a aportaciones a entidades de un Estado extranjero no permite apreciar una laguna o vacío que deba ser colmado en virtud de la técnica de la integración analógica a que se refiere el artículo 4.1 del Código Civil. En efecto, procediendo la aplicación analógica cuando entre el supuesto previsto o regulado y el no previsto o no regulado exista afinidad sustancial («identidad de razón», en expresión del art. 4.1 del Código Civil), esa afinidad sustancial quiebra desde el momento en que, por las razones indicadas, no puede apreciarse la misma trascendencia o relevancia de la acción estatal en política exterior en el caso de aportaciones a Organismos o Programas Internacionales y en el supuesto de aportación a la Administración pública



de otro Estado por razón de un acuerdo o convenio concertado por un órgano de ella con un órgano de la Administración española. En este sentido, no deja de ser significativo no sólo el hecho de que, siendo práctica admitida en la época en que se dictó el Acuerdo del Consejo de Ministros de constante referencia la celebración de esos acuerdos o convenios, no se incluyera en el mismo la referencia a aportaciones a Administraciones públicas o entidades públicas de otros Estados, sino también, y principalmente, la circunstancia de que habiéndose incrementado muy considerablemente esa práctica desde que se dictó el Acuerdo de constante cita, éste no haya sido objeto de modificación alguna para incluir en él la exigencia de la previa decisión del Consejo de Ministros respecto de las aportaciones efectuadas a Administraciones públicas de otros Estados en virtud de los aludidos convenios o acuerdos.

Por lo demás, el criterio que aquí se sostiene no queda desvirtuado, a juicio de este Centro Directivo, por la circunstancia de que el artículo 16 de la aludida Ley 23/1998 atribuya al Gobierno la aprobación de los Planes Anuales a través de los cuales se desarrolla la política española de cooperación internacional para el desarrollo. En efecto, según la documentación remitida a este Centro por la Abogacía del Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores, dicho Plan contiene no una relación pormenorizada de las concretas acciones y programas en los que se señalen los específicos beneficiarios con indicación de la cuantía de las aportaciones económicas a cada uno de ellos, sino directrices sobre marcos geográficos de actuaciones prioritarias, fijación de importes globales de las ayudas por áreas geográficas, por Organismos Internacionales encargados de su ejecución, así como relación de materias a que se destinan las ayudas, todo lo cual pone de relieve, en consonancia con lo dicho, que lo que se reserva al Consejo de Ministros son decisiones de especial trascendencia o relieve en el marco de las relaciones internacionales, como es, a la vista de su contenido, la aprobación del aludido Plan.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado somete a la consideración de V. I. las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.** No puede entenderse que el Acuerdo del Consejo de Ministros haya quedado derogado o resulte inaplicable a raíz de la promulgación y entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria y sin que, por otra parte, la exigencia establecida en dicho Acuerdo –autorización, aprobación o conformidad del Consejo de Ministros para la cuantía de la contribución de España a los Organismos y Programas Internacionales en los que la participación española sea de carácter voluntario o las aportaciones a realizar sean regulables a voluntad del país aportante– pueda entenderse cumplida por la circunstancia de que en la correspondiente Ley

**78** de Presupuestos Generales del Estado exista consignado crédito suficiente para la finalidad de que se trate.

**Segunda.** La distinción entre Tratados o Convenios Internacionales, de una parte, y de acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», de otra parte, gira en torno a un criterio subjetivo y a un criterio formal o procedimental (régimen jurídico a que se somete la celebración de un Tratado o Convenio Internacional y del que queda excluida la celebración de los acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», sin que pueda utilizarse para tal distinción como criterio absoluto y categórico de diferenciación el criterio material del contenido, criterio que tiene, salvo en los supuestos a que se refieren las letras *c)* y *e)* del artículo 94.1 de la Constitución, un carácter relativo, en los términos indicados en el fundamento jurídico II del presente informe.

**Tercera.** El Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 no es aplicable al supuesto de que la contribución de España a un Organismo o Programa Internacional resulte de un Tratado o Convenio Internacional que establezca la obligación de aportación que el Estado español asume en cuanto parte del Tratado y la cuantía de la aportación, bien fijando esta última directamente, bien estableciendo criterios para su determinación cuantitativa.

Por excepción, el repetido Acuerdo del Consejo de Ministros sí resulta aplicable en el supuesto, ciertamente anómalo, de que, pese a establecerse en un Tratado o Convenio Internacional suscrito por España, la obligación de las partes de efectuar aportaciones, la cuantía de éstas se dejase a la voluntad de aquéllas.

**Cuarta.** El Acuerdo del Consejo de Ministros de continua referencia resulta plenamente aplicable a las contribuciones que España efectúe a Organismos y Programas Internacionales en virtud de los denominados acuerdos políticos o «acuerdos internacionales administrativos», debiendo entenderse por Programa Internacional, de acuerdo con el criterio resultante de la práctica internacional, el conjunto ordenado de actuaciones planificadas o diseñadas y ejecutadas por una Organización Internacional o por diversos Estados y que tenga por destinatario o beneficiario a un tercer o terceros Estados.

**Quinta.** Por las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico IV del presente informe, y salvo que se trate de aportaciones de contenido económico a entidades extranjeras sometidas a un régimen específico que exija la previa autorización del Gobierno, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 no es aplicable a las aportaciones económicas a una Administración o entidad pública de otro Estado en virtud de un acuerdo o convenio concertado por un órgano de ella con un órgano de la Administración española.