

La Administración General del Estado en el exterior

Sumario: I. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR.—1.1. Introducción.—1.2. La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales.—1.3. Antecedentes y principales innovaciones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.—1.4. Los órganos periféricos.—1.4.1. Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales.—1.4.2. Las Representaciones o Misiones Permanentes.—1.4.3. Las Delegaciones.—1.4.4. Las Oficinas Consulares.—1.4.5. Las Instituciones y Organismos Públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.—II. LOS EMBAJADORES Y REPRESENTANTES PERMANENTES ANTE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.—2.1. Introducción.—2.2. La influencia del Derecho comunitario europeo.—2.3. Las funciones de los Embajadores y los Representantes Permanentes.—2.4. Nombramiento y estatuto personal.

I. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

1.1. Introducción

Entre las muchas innovaciones que introdujo la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se encuentra la regulación, en el Capítulo III del Título II (artículos 36 y 37), de la Administración General del Estado en el exterior. La novedad en este caso no sólo está en la regulación de fondo, sino sobre todo en el mismo hecho de que es la primera vez que se recoge esta materia en una norma con rango de ley y estas características. Así lo refleja la Exposición de Motivos de la LOFAGE, que al describir su contenido afirma que: «Asimismo, con el objeto de garantizar la unidad de acción del Estado en el exterior, se incluye, por primera vez en una ley general, el tratamiento de la Administración General del Estado en el exterior y de los Embajadores y Representantes Permanentes.»

* Letrado de las Cortes Generales.

Probablemente no es ajena a esta tradicional ausencia, la dificultad de integrar, dentro de una norma general sobre la Administración del Estado, la regulación de los órganos a quienes se encarga la función de desarrollar y mantener las relaciones internacionales debido a su peculiar naturaleza; es decir, a causa del principio conocido como «desdoblamiento funcional de los órganos de las relaciones internacionales».

Este principio alude al hecho de que la sociedad internacional, al carecer de órganos propios, ha de acudir a los órganos de los sujetos del Derecho Internacional, fundamentalmente los de los Estados; por eso éstos no sólo desempeñan funciones estatales, las que les encomienden los ordenamientos nacionales, sino también internacionales. El desdoblamiento funcional, como han destacado los iusinternacionalistas¹, se manifiesta en un triple nivel:

En primer lugar, destaca el papel preponderante de los Estados en la formación del Derecho Internacional. Papel que, evidentemente, está protagonizado por los órganos que representan a los Estados y a los demás sujetos de Derecho Internacional, como se observa claramente si atendemos al proceso de formación de la fuente más genuina de esta rama del Derecho, el Tratado Internacional. Así parece confirmarlo una consulta a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados Internacionales firmada el 23 de mayo de 1969 (a la que España se adhirió por Instrumento de 2 de mayo de 1972 y que entró en vigor el 27 de enero de 1980) y a la paralela Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, y entre éstas entre sí, de 21 de marzo de 1986.

Además, por lo que se refiere a España, encontramos una muestra de lo que decimos en el mismo texto de la Constitución que, al ocuparse de estos temas y según ha sido reconocido por la doctrina, ha empleado una

¹ G. Scelle, *Cours de Droit International Public (Le Federalisme International)*, Paris, 1947-1948, pp. 101 y ss., y también del mismo autor, *Précis du Droit des Gens*, vol. II, Editions du CNRS, Paris, 1984, pp. 10-14. Este autor, que formuló por primera vez de modo acabado este principio, destacó los problemas de orden teórico y práctico que, como todas las ficciones jurídicas, presentaba el desdoblamiento funcional. En particular, puso de relieve la dificultad del Derecho Internacional para alcanzar la eficacia de los llamados Derechos internos, en tanto no se superase la insuficiencia orgánica de la sociedad internacional. En España, desde una perspectiva actual, véase J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, pp. 469 y ss.

En general, los órganos de las relaciones internacionales, como la diplomacia o las propias relaciones internacionales, han sido materias lógicamente reservadas al estudio del Derecho Internacional Público. Sin embargo, después de la LOFAGE y si, finalmente, se promulga la Ley del Servicio Exterior del Estado, la perspectiva puede completarse con la atención que, sin duda, los administrativistas van a prestar a esta importante rama de la Administración Pública que no se puede obviar al estudiar la misma desde un punto de vista subjetivo.

En nuestro caso el interés por la materia surgió con ocasión de la participación en el curso sobre la LOFAGE organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, elaborando la UD núm. 8 dedicada a la Administración General del Estado en el exterior, *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, vol. II, INAP, Madrid, 1997; así como con la colaboración de C. Gutiérrez Vicén, «La nueva regulación de la Administración General del Estado en el exterior», en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 353-393. Estos trabajos han servido, en buena medida, para redactar los comentarios a los artículos 36 y 37.

redacción exquisita desde un punto de vista jurídico. Por ejemplo, el artículo 63.2 dispone que: «Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes»²; mientras el artículo 94.1 establece los casos en que «la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales». Queda, pues, bastante claro: es el Estado quien se obliga por medio de la celebración de Tratados o Convenios Internacionales, aunque ha de ser alguno de sus órganos quien exprese (y lógicamente quien forme) la voluntad de obligarse y el Derecho Internacional reconoce o no a según qué órganos del Estado en esta labor³.

En segundo término, también en el plano ejecutivo, la insuficiencia orgánica de la sociedad internacional provoca que en muchos supuestos sean los órganos que representan a los Estados y las Organizaciones Internacionales los que velen directamente por la observancia del Derecho Internacional. Y existen algunos campos de este Derecho, como la teoría de las sanciones, fuertemente impregnados de esta realidad (basta pensar, por ejemplo, en la manera en que se llevan a cabo los embargos decretados por la Organización de las Naciones Unidas).

Por último, aunque hay casos en que quienes resuelven son las jurisdicciones internacionales, lo cierto es que la solución judicial de las controversias todavía tiene un carácter más bien excepcional. En este terreno los Estados no dejan de apoyar los esfuerzos por conseguir un mayor grado de madurez. Pensemos, al respecto, en los intentos por establecer una jurisdicción penal internacional que, con distintos antecedentes, culminaron en la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios convocada al efecto por las Naciones Unidas y reunida en Roma. Este Estatuto, cuya ratificación por España se autorizó mediante la Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, persigue el objetivo, como dice su Exposición de Motivos, de «la creación de la Corte Penal Internacional, como instancia judicial indepen-

² Véase E. Pérez Vera y A. J. Rodríguez Carrión, «Artículo 63: Atribuciones internacionales del Rey», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. V, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, pp. 261 y ss. Estos autores recuerdan la historia de los trabajos parlamentarios en la redacción del precepto constitucional, que, como afirman, aunque no dio lugar a grandes debates, sí ayuda a comprender su exacto alcance, sobre todo por lo que se refiere a la desaparición del texto de la competencia del Jefe del Estado para «autorizar» la celebración de tratados, que «resultaba especialmente desafortunada, cualquiera que fuese el sentido que se diera a esta expresión».

³ En este sentido, la Circular de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores núm. 3.049, de 8 de octubre de 1984, informa a todas las Representaciones Diplomáticas y Consulares de España en el extranjero que para designar al Estado español en los Tratados Internacionales en que sea parte no podrá hacerse con otra denominación que la de «España» o «Reino de España», evitando fórmulas como la de «el Gobierno de España», «el Gobierno del Reino de España» u otras incorrectas. Este recordatorio se hace después de consultar al Consejo de Estado, el cual, de las dos denominaciones correctas, prefiere la de «Reino de España» porque «tiene mayor entidad individualizadora». Así, ha de ser ésta la que se emplee en aquellos tratados que, por razón de su contenido o trascendencia, requieran una mayor solemnidad, así como en aquellos casos en los que la otra parte utilice la denominación de «Reino» en razón de su forma de Estado.

diente, aunque vinculada con las Naciones Unidas, con carácter permanente y alcance potencialmente universal, que será competente para enjuiciar los crímenes de mayor trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto». Todo ello supone un paso definitivo respecto de las anteriores experiencias de Nuremberg y Tokio, y de los Tribunales Internacionales creados en 1993 y 1994 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el enjuiciamiento de los responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia y Ruanda, respectivamente, que tenían carácter temporal y competencia limitada. En el caso de nuestro país es buena muestra del apoyo sin reservas a esta Institución la promulgación de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional.

En algunos casos, incluso, puede hablarse de un cierto éxito de experiencias regionales y sectoriales como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya jurisdicción obligatoria de pleno derecho para todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales fue declarada por España y renovada esta Declaración el 15 de octubre de 1990.

Sin embargo, lo cierto es que la mayor parte de las diferencias entre Estados siguen sustanciándose por medios políticos y a través de negociaciones en las que los Estados conservan su libertad de acción y decisión. Además, en muchos casos las normas internacionales son aplicadas por órganos judiciales nacionales. Todo ello dejando de lado, por supuesto, experiencias muy particulares que salen del ámbito del Derecho Internacional general, como la desarrollada en el seno de la Unión Europea, cuyo grado de perfección en el funcionamiento de su sistema jurisdiccional es difícil de imaginar extendiéndolo a toda la sociedad internacional.

A todos estos hechos, que nos dan una idea de la complejidad de la materia estudiada, hay que unir otro de no menor importancia. Se trata de la confluencia de los distintos ordenamientos jurídicos en la regulación de la actividad de los órganos encargados de las relaciones internacionales. En efecto, el rasgo específico de la Administración del Estado en el exterior es que desarrolla su actividad en el marco de tres ordenamientos jurídicos diferentes: el ordenamiento jurídico español, el ordenamiento jurídico internacional y el ordenamiento jurídico interno de cada uno de los Estados donde ejerce su actividad⁴.

La principal consecuencia de esta realidad, desde el punto de vista del legislador nacional, es la de una considerable limitación de sus posibilidades de actuación, de forma que cualquier legislación interna sobre la Administración en el exterior ha de tener en cuenta la normativa ya existente aplicable a la misma, debiendo evitar las contradicciones e incongruencias. Ello termina produciendo un resultado común a muchos Estados que con-

⁴ El Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior del Estado recogía esta idea al disponer que: «En el ejercicio de sus funciones el Servicio Exterior actuará conforme a las normas del Derecho interno español y del Derecho Internacional y con respeto a las leyes del Estado receptor.»

siste en que dicha legislación suele ser muy reducida, limitándose, en general, a regular aquellos aspectos organizativos internos que garanticen el principio de unidad de acción en el exterior.

Por lo que se refiere a España, estas afirmaciones encuentran hoy un mayor sentido si atendemos a una doble circunstancia. Por una parte, la división territorial del poder surgida de la Constitución de 1978 obliga a armonizar la responsabilidad del Estado español como sujeto de Derecho Internacional con los principios del Estado autonómico. Por otra, la adhesión de España a las Comunidades Europeas desde 1986 hace necesario respetar, en todo caso, los compromisos derivados de la pertenencia a la Unión Europea. De manera que, además de los límites generales que puedan provenir del Derecho Internacional, al legislador español le afectan también los del Derecho comunitario europeo.

Ambas cuestiones han influido, sin duda, en la redacción del Capítulo III del Título II de la LOFAGE. En el primer caso, esto se reflejó en la tramitación parlamentaria de la Ley, siendo uno de los puntos claves del debate el papel de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales y sus relaciones con las Misiones Diplomáticas españolas.

En el segundo, el problema se ha presentado de un modo más cercano y actual desde que el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, incide en la representación exterior de la Unión Europea y en el alcance de su acción, así como en la capacidad de actuación de las representaciones de los Estados miembros respecto de los ciudadanos nacionales de otros Estados que también ostenten la condición de miembros de la Unión Europea. En este sentido, no puede olvidarse que el Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001, sienta las bases para permitir el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea en una Unión ampliada. Con ello se quiere llevar a término el proceso iniciado por el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 que, por cierto, vino a modificar todo el Título V del Tratado de la Unión Europea dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común⁵.

Pero, a pesar de todos los obstáculos al desarrollo legal de esta materia, quizá la tendencia esté próxima a romperse y en un plazo breve de tiempo puedan aprobarse nuevas normas al respecto. Después de la LOFAGE se promulgó la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que, entre otras cosas, regula en su Capítulo III el régimen jurídico de los órganos competentes en la formulación y ejecución de la

⁵ La ratificación de este Tratado, que debe considerarse como uno de los supuestos previstos en el artículo 93 de la Constitución, exigió la autorización de las Cortes Generales, que se concedió mediante la Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001.

En relación con la influencia del Derecho comunitario europeo en el Derecho español sobre esta materia, véase el comentario al artículo 37 de la LOFAGE.

política española de cooperación para el desarrollo, distinguiendo entre los órganos rectores, los órganos consultivos y de coordinación (el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional) y los órganos ejecutivos (la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Oficinas Técnicas de Cooperación, unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas). Y, más recientemente, se creó por Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, el Consejo de Política Exterior, como órgano colegiado de apoyo al Presidente del Gobierno en sus funciones de dirección y coordinación de la acción del Gobierno en materia de política exterior, al que le corresponden las siguientes funciones:

- 1) Analizar aquellas materias relativas al ámbito de la política exterior que el Presidente del Gobierno someta a su consideración.
- 2) Coadyuvar en el establecimiento y la elaboración de directrices y estrategias que permitan alcanzar los objetivos y satisfacer los intereses de España en los diferentes ámbitos de la acción exterior.
- 3) Contribuir a la coordinación de la acción exterior de los diferentes Departamentos ministeriales y organismos públicos.
- 4) Asistir al Presidente del Gobierno en su función de velar por el cumplimiento de las directrices de política exterior.

En fin, hay que mencionar la existencia desde hace algún tiempo de la intención de elaborar un texto legal que regule con carácter general la organización y funcionamiento del Servicio Exterior del Estado. No podemos precisar el grado de madurez actual de esta previsión, aunque en la VI Legislatura el intento cristalizó en un Anteproyecto de Ley elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores que, sin embargo, no llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros y, por tanto, tampoco fue remitido a las Cortes Generales como Proyecto de Ley. Tras el cambio operado en el Gobierno en la VIII Legislatura se ha nombrado por Real Decreto 949/2004, de 30 de abril, a un Embajador en Misión Especial para la Reforma del Servicio Exterior, lo que, en cierto modo, parece anunciar que el intento será retomado.

1.2. La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales

Así pues, una de las consideraciones básicas que el legislador ha tenido en cuenta a la hora de redactar el texto de la LOFAGE es la del Estado autonómico. Esta realidad ha estado, efectivamente, muy presente en todas las líneas generales de la Ley, como lo indica el hecho de que una de las novedades más llamativas, al menos desde una perspectiva política, ha sido la desaparición de la figura de los Gobernadores Civiles y su sustitución por la de los Subdelegados del Gobierno. Según la propia Exposición de

Motivos, tal sustitución se justifica por la necesaria adaptación de la Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico, que debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos.

Por eso, aunque la LOFAGE es, por definición, una norma encargada de regular la Administración General del Estado, no ha perdido nunca de vista el hecho indiscutible de que esta Administración ha de convivir, relacionarse y cooperar con otras Administraciones y, especialmente, las autonómicas. En concreto, por lo que se refiere a la Administración estatal en el exterior, la cuestión ha de enmarcarse en el plano, más general, de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales.

Hay que partir, pues, del artículo 149.1.3.^a de la Constitución que reserva de forma exclusiva al Estado la competencia sobre «relaciones internacionales». No obstante, la mayoría de la doctrina es partidaria de reconocer la participación de las Comunidades Autónomas en algún aspecto de esa materia. Para ello se alega, en primer término, que nuestra Constitución no está utilizando en este precepto sino el concepto más tradicional de lo que debe entenderse por relaciones internacionales, de forma que, de un modo esquemático, este título competencial se refiere al derecho de legación, el *ius ad tractatum* y la declaración de guerra y la firma de la paz⁶. Pero no se tiene en cuenta que, en un sentido genérico, la actividad exterior del Estado tiene, aparte de estos contenidos clásicos, la misma amplitud práctica que la actividad interna, por lo que es difícil sostener, en los Estados territorialmente compuestos, el monopolio estatal sobre este campo, pues pocos asuntos que son objeto de la política y la administración interna quedan fuera de la actividad exterior. En palabras del Tribunal Constitucional: «Es notorio que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3.^a de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de com-

⁶ Esta síntesis de las formas de manifestación de la capacidad internacional de un Estado se ha hecho clásica y es frecuente, incluso, verla reflejada en los textos constitucionales. Es, por ejemplo, la clasificación tripartita que inspira la redacción del artículo 63 de nuestra Constitución y también la que se encuentra en la base del artículo 138 de la Constitución portuguesa. En cierta manera, además, esta clasificación es tenida en cuenta por nuestro Tribunal Constitucional al definir la reserva del artículo 149.1.3.^a En la STC 165/1994, de 26 de mayo, dice que, en términos generales, el objeto de esta reserva son «las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las organizaciones internacionales gubernamentales (...) Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el artículo 149.1.3.^a CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*) y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)».

petencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º)⁷.

Por otra parte, tampoco se da en los ámbitos antes mencionados una exclusión total y absoluta de las Comunidades Autónomas, pues éstas tienen reconocida en mayor o menor medida alguna participación cuando la actividad internacional de que se trate afecte a su esfera de competencias. Al menos así ocurre en lo que se refiere a la conclusión de los Tratados o Convenios Internacionales y en lo relativo al derecho de legación, aunque la cuestión no se ha planteado, evidentemente, respecto de la declaración de guerra y la firma de la paz.

En relación con el primer aspecto, no es extraño que en los Estados territorialmente compuestos se reconozcan ciertas atribuciones a los entes que los componen respecto a la celebración de Convenios o Tratados con otros Estados u Organizaciones Internacionales, bien mediante la asunción de ciertas potestades de control sobre los textos suscritos por el Estado cuando incidan en sus competencias exclusivas, bien a través del reconocimiento de un *ius ad tractatum* limitado. Es el caso, por ejemplo, de las Constituciones de Estados Unidos, Suiza, Canadá, la República Federal de Alemania y, sobre todo, Bélgica, que después de la reforma de 1993 reconoce a las Regiones y Comunidades el derecho a concluir tratados en materias de su competencia, aunque sometido a un cierto control de la autoridad federal, puesto que puede oponerse e impedir la celebración de aquellos tratados que se consideren incompatibles con la política exterior y las obligaciones internacionales del Reino.

En España, como es bien sabido, el tema no se trata en la Constitución a pesar de que durante su tramitación parlamentaria se pretendió, mediante diversas enmiendas, que se reconociese a las Comunidades Autónomas un poder limitado de concertar acuerdos. Pero ni ésta ni otra pretensión de menor calado, consistente en requerir audiencia previa a las Comunidades Autónomas antes de la celebración de tratados que les afectasen, fueron

⁷ Esta línea interpretativa, que se inicia en la STC 125/1984, se reitera en la STC 153/1989, de 5 de octubre, sobre cinematografía; la STC 54/1990, de 28 de marzo, sobre productos estupefacientes y psicotrópicos, en la que afirma que la garantía del cumplimiento de las obligaciones estatales no impone que deba ser la Administración del Estado la que lleve a cabo directamente la función de control e inspección de la distribución y dispensación de estos productos; la STC 76/1991, de 11 de abril, sobre comercio exterior y control de la calidad de las semillas; la STC 100/1991, de 13 de mayo, en materia de pesas y medidas, y la STC 79/1992, de 28 de mayo, sobre concesión de ayudas económicas a los agricultores y ganaderos, con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Esta última es especialmente clara en lo que se refiere al Derecho comunitario. En ella dice el Alto Tribunal que: «El Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3.ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario.»

incorporadas al texto constitucional. De modo que todas las atribuciones al respecto se efectúan en los distintos Estatutos de Autonomía, con un contenido y unas consecuencias que han sido estudiadas con detenimiento por la doctrina⁸.

No obstante, el problema tiene una indudable trascendencia, especialmente en este momento de desarrollo del modelo autonómico en el que se habla con frecuencia de posibles reformas constitucionales (en relación al Senado, respecto al Título VIII, etc.). Sea de ello lo que fuere y en el

⁸ De modo especial pueden consultarse A. Mangas Martín, «Órganos competentes y procedimiento según el Derecho interno español para la conclusión de los Tratados», en M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 12.^a ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp. 152-163; A. Remiro Brotons, R. Riquelme Cortado, E. Orihuela Calatayud, J. Díez-Hochleitner y L. Pérez-Prat Durbán, *Derecho Internacional*, MacGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 210-213 y 239 y ss.; F. M. Mariño Menéndez, *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Trotta, pp. 286 y ss., y J. A. Pastor Ridruejo, *op.cit.*, pp. 87 y ss.

Sintetizando las clasificaciones que ofrecen estos autores, las referencias que hacen los Estatutos de Autonomía a las competencias en materia de tratados internacionales pueden agruparse del siguiente modo:

1.º Se establece el derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas de la celebración de tratados que les afecten (así, los artículos 27.5 del Estatuto catalán, 20.5 del Estatuto vasco, 23.1 del Estatuto andaluz, 14.7 del Estatuto riojano, 12.3 del Estatuto murciano, 40.5 del Estatuto aragonés, 68 de la LORAFNA, 38.5 del Estatuto de Castilla y León, y los artículos 38.1 del Estatuto de Autonomía para Canarias, 15.1 del extremeño, 17.3 del balear y 32.2 del madrileño, estableciendo estos últimos que el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma «emitirá, en su caso, su parecer»).

2.º En algunos Estatutos se reconoce la competencia autonómica para instar al Estado la celebración de convenios o tratados sobre materias de interés de las Comunidades Autónomas, por ejemplo: en materia de relaciones culturales (artículo 27.4 del Estatuto catalán), asistencia a los emigrantes (artículo 23.3 del Estatuto andaluz), respecto a tratados con otros Estados donde existan comunidades gallegas (artículo 7.2 del Estatuto gallego), asturianas (artículo 8 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), cántabras (artículo 6 del Estatuto de Cantabria), riojanas (artículo 6.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja), castellano-manchegas (artículo 7 del Estatuto de Castilla-La Mancha), extremeñas (artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura), baleares (artículo 8.2 del Estatuto de Baleares) o castellano-leonesas (artículo 7.3 del Estatuto de Castilla-León) o, en general, en materias que interesen a la Comunidad Autónoma (artículos 14.5 del Estatuto de La Rioja, 40.3 del Estatuto de Aragón, 38.3 del Estatuto de Canarias, 17.4 del Estatuto balear, 32.1 del Estatuto de Madrid y 38.3 del Estatuto de Castilla y León).

3.º Además, en algunos textos se establece también la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de tratados en todo lo que afecte a materias atribuidas a sus respectivas competencias. Figura en los Estatutos vasco (artículo 20.3), catalán (artículo 27.3), andaluz (artículo 23.2), asturiano (artículo 12.1), riojano (artículo 14.6), murciano (artículo 12.3), aragonés (artículo 40.4), castellano-manchego (artículo 34), canario (artículo 38.2), en la LORAFNA (artículo 58.2), así como en los Estatutos extremeño (artículo 15.2), balear (artículo 12.1), madrileño (artículo 32.3) y castellano-leonés (artículo 38.4).

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta la capacidad de las Comunidades Autónomas de suscribir acuerdos con otras entidades distintas de los Estados, especialmente desarrollada en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Esta capacidad, que se comparte con las Entidades Locales, se desenvuelve al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, promovido por el Consejo de Europa y hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990. En base a éste y otros convenios bilaterales se ha aprobado el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras. Para cumplir lo dispuesto en este Real Decreto se han aprobado, además, en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sendos acuerdos con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco, por los que se aprueba un procedimiento común para la comunicación previa y la publicación oficial de dichos convenios.

presente estado de cosas, también el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de examinar el alcance de la participación autonómica en la conclusión de los Tratados o Convenios Internacionales dejando bien sentado, desde la STC 44/1982, de 8 de julio, que la competencia para obligarse por medio de ellos es de exclusiva titularidad estatal y que «la cláusula de ejecución de los tratados por las Comunidades Autónomas... es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte». En la STC 137/1989, de 20 de julio, el Alto Tribunal afirma que «la conclusión de que en Derecho español el *treaty-making power* pertenece al Estado y únicamente a él, no sólo se deduce, sin embargo, del artículo 149.1.3.^a del texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución, en los antecedentes de la elaboración de ésta y en la interpretación efectuada al propósito por el legislador de los Estatutos de Autonomía».

Para el Alto Tribunal la justificación de la opción constitucional está clara: según el Derecho Internacional, el Estado es el único sujeto internacional, el único responsable ante la sociedad internacional, por ello debe ser quien tenga la última palabra a la hora de adquirir obligaciones. Así, afirma tajantemente en la STC 165/1994, de 26 de mayo, que «las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3.^a CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho Internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones Internacionales gubernamentales».

Esto no obstante, como se encarga de recordar la citada STC 137/1989, la Constitución «tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (artículo 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades».

En esta línea se encuentran las previsiones estatutarias, que reflejan las inquietudes de las Comunidades Autónomas al respecto, que no han dejado de influir en las reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 146 de la Constitución en el marco de la reordenación y la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la misma. En mayor o menor medida, todas las reformas que comenzaron en 1996 con las de los Estatutos de Canarias y Aragón, continuaron en 1997 con el de Castilla-La Mancha, se generalizaron en 1998 para la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, las Islas Baleares, Castilla y León, y La Rioja, y finalizaron con la promulgación de la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, incluyen alguna modificación en el sentido de

ampliar las competencias autonómicas en materia de Tratados Internacionales.

Por citar tan sólo uno de los supuestos en el que se muestra claramente esta inspiración, puede mencionarse la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, que permite a esta Comunidad asumir toda la variedad de competencias que en esta materia recogen los distintos Estatutos. En el nuevo artículo 32 del Estatuto madrileño se mantienen las referencias a la competencia de ejecución de los Tratados o Convenios Internacionales dentro del territorio de la Comunidad y en lo que afecten a las materias propias de su competencia, y al derecho de ésta a ser informada de la elaboración de aquéllos y de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecten a materias de su específico interés. Pero, además, este derecho de información se amplía ahora a las negociaciones de adhesión a los tratados y, de modo parecido a como lo dispone el Estatuto de Autonomía para Canarias, se prevé la posibilidad de que, una vez recibida la información, el Gobierno de la Comunidad emita su parecer. Y, sobre todo, se añade la potestad de la Comunidad Autónoma, que antes no se recogía, de solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de Tratados o Convenios Internacionales en materias de interés para Madrid.

Pero la preocupación no se limita a la fase final de conclusión de los Tratados Internacionales, sino también a la de su negociación, lo que incide en el *ius legationis*, el otro aspecto clásico de las relaciones internacionales en el que las Comunidades Autónomas desean estar presentes. La cuestión se ha planteado fundamentalmente en relación con su participación en las denominadas «fases ascendente y descendente» del Derecho comunitario europeo, y aparece también en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía citados. La reforma del Estatuto canario, efectuada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, por ejemplo, establece una nueva redacción para el artículo 37 del mismo, disponiendo en su apartado 2 que: «El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia.»

Y la misma preocupación late en el fondo de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que otorga un marco legal a este órgano nacido como una de las conferencias sectoriales previstas en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Concretamente, nació en diciembre de 1988 con el objetivo de informar a las Comunidades Autónomas sobre los proyectos y las líneas principales de trabajo fijadas para la Presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas durante el primer semestre de 1989, y posteriormente institucionalizó su existencia consolidándose como Conferencia permanente en esta materia, en la línea de otros instrumentos similares empleados en Estados de nuestro entorno

jurídico-político, en lo que se conoce como técnicas del «federalismo cooperativo».

La Ley 2/1997 consagraba definitivamente a la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas como principal organismo para canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones generales derivadas del Derecho comunitario sin olvidar, no obstante, que siguen existiendo numerosos órganos de participación interna de aquéllas que se ocupan de materias determinadas, en las cuales pueden estar implicados asuntos comunitarios concretos. En todo caso, parece claro el protagonismo que en estos temas tiene la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que ya ha adoptado algunos acuerdos de importancia como el de 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁹.

Desde esta perspectiva, se trata de que la representación de España ante los órganos comunitarios haya tenido ocasión de conocer las demandas y las posturas de las Comunidades Autónomas para después mantener una posición única como Estado miembro de la Unión Europea. Otra cosa distinta es el mantenimiento de órganos propios de las Comunidades Autónomas que las representen en el exterior y cuál sea el alcance de las atribuciones que puedan encomendárseles. En este ámbito de la Unión Europea ya funcionan desde hace algún tiempo las que se conocen como «oficinas en Bruselas» de algunas Comunidades Autónomas y la constitucionalidad de su existencia ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional en la citada STC 165/1994, de 26 de mayo, por la que se resolvía el conflicto de competencias sobre el Decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril, que prevé la creación del Gabinete para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, órgano de la Administración del País Vasco encargado de coordinar las relaciones entre las Instituciones de dichas Comunidades y las del País Vasco, y lo encuadra en la Oficina del País Vasco en Bruselas.

⁹ Publicado en el *BOE*, núm. 79, de 2 de abril de 1998, pp. 11352-11354. Este Acuerdo aparece como complementario de otro adoptado por la propia Conferencia el 29 de octubre de 1990, para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos pre-contentiosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los Asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia. El nuevo Acuerdo prevé la forma de participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de anulación, cuando aquéllas deseen que una disposición o acto comunitario sea impugnado por el Reino de España, o cuando pretendan que España intervenga como coadyuvante en un procedimiento iniciado ante el Tribunal de Justicia; en el recurso de inacción, cuando una Comunidad Autónoma considere que la abstención de actuar de una institución comunitaria le cause un perjuicio; en las solicitudes de dictamen al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de un acuerdo previsto por la Comunidad Europea; en los recursos por incumplimiento de los Estados miembros promovidos por España, así como en aquellos interpuestos contra nuestro Estado cuando el posible incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma o en la omisión de los mismos; y también en las cuestiones prejudiciales planteadas por cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro que tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos, o en una disposición del Estado que afecte a sus competencias.

Después de delimitar la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, el Alto Tribunal admite que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa, pero limitándose a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Así entendida, «nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración: a la luz del texto del Decreto Vasco, la “coordinación general” a que se refiere versará en efecto sobre los órganos de la Comunidad Autónoma, y no otros (...). La existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales».

En fin, el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre Seguridad Social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas demuestra la implantación y el normal funcionamiento de estos organismos.

A pesar de todo lo anterior, puede afirmarse que no es ésta una cuestión resuelta a satisfacción de todas las partes. Así parecen indicarlo, entre otras iniciativas, la proposición no de ley aprobada en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 4 de marzo de 1998, y la moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 10 del mismo mes y año, ambas sobre la participación autonómica en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. En estos textos se afirma la necesidad de mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso interno de toma de decisiones relativo a los asuntos de la Unión Europea y se insta al Gobierno a reflexionar sobre los mecanismos internos de cooperación que permitan una mayor participación efectiva de aquéllas en dichos asuntos. En particular, y esto es lo más llamativo, se insta al Gobierno para que, en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas.

Estas iniciativas aprobadas en la VI Legislatura tuvieron el efecto de abrir un proceso de debate en el seno de la Conferencia en torno a las posibles mejoras del sistema de participación de las Comunidades Autónomas, que actualmente se articula sobre tres pilares: las Conferencias Sectoriales, el Consejo y un elevado número de los Comités de la Comisión. Como es sabido, la cuestión esencial es la presencia autonómica de las delegaciones

en el Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo, y aunque hasta el momento no se han adoptado acuerdos, la discusión sobre un nuevo modelo de participación puede alcanzar nuevos perfiles en la Conferencia durante la VIII Legislatura. A ello apuntan algunos elementos de la anterior, como la Proposición de Ley sobre participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, presentada ante el Congreso de los Diputados por el Parlamento de las Islas Baleares en abril de 2001, o la Proposición de Ley sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea, presentada por el Parlamento de Cataluña, que, sin embargo, fueron rechazadas en el trámite de la toma en consideración¹⁰.

Fuera del ámbito estrictamente referido al Derecho comunitario nos encontramos con el derecho de legación general reconocido, en principio, al Estado, pero en el que, con las limitaciones antes mencionadas, también podría admitirse alguna participación de las Comunidades Autónomas. Es en este terreno donde se mueve el Capítulo III del Título II de la LOFAGE, en cuya redacción marcaron el debate las consideraciones de índole autonómica. Así, se presentaron, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, sendas enmiendas por los Grupos Parlamentarios catalán y vasco, en las que se proponía la adición de un nuevo artículo dentro de este Capítulo con un contenido sustancialmente idéntico en ambos casos: introducir la previsión de que la Administración General del Estado en el exterior debería establecer los mecanismos adecuados para permitir la presencia de las Comunidades Autónomas en los casos en que la acción exterior incida en el ámbito de sus competencias.

Esta pretensión no fue, sin embargo, aceptada. En cambio, sí se admitió otra previsión, de similar intención aunque de menor alcance, que fue articulada a través de una enmienda transaccional a otras enmiendas de los mismos Grupos Parlamentarios que proponían la incorporación de un nuevo apartado en el artículo 36.

De esta forma, el artículo 36.7 en su redacción definitiva dispone que: «En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior, y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas.» Se establece, por tanto, un específico deber de colaboración en esta materia que viene a sumarse

¹⁰ Estas iniciativas se publicaron en el *BOCG, Cortes Generales*, Serie A, núm. 176, de 10 de marzo de 1998, y en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 258, de 23 de marzo de 1998, respectivamente. La Proposición de Ley del Parlamento balear fue publicada en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 130-1, de 6 de abril de 2001; la de Cataluña, en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 295-1, de 29 de noviembre de 2002.

En cuanto a los trabajos desarrollados en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas pueden consultarse los estudios que realiza E. Roig Molés en el *Informe de Comunidades Autónomas*, editado por el Instituto de Derecho Público con carácter anual. Sobre el estado actual del debate en torno a la participación autonómica en los órganos comunitarios interesa en particular el *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, pp. 505-519.

al genérico deber de colaboración entre Administraciones recogido en diversas normas, y de modo particular en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1.3. Antecedentes y principales innovaciones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

Antes de la LOFAGE no existía ninguna norma con rango de ley que estableciese los principios básicos de la organización de la Administración del Estado en el exterior. Esta materia estaba regulada, fundamentalmente, por el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior; el Real Decreto 1881/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Real Decreto 952/1984, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero. Estas normas, salvo por lo que se refiere al Real Decreto 1881/1996, que hay que entender sustituido por los Reales Decretos 683/2000, de 11 de mayo; 687/2000, de 12 de mayo, y 1473/2000, de 4 de agosto, por los que se regula y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores; el Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y los Reales Decretos 553/2004, de 17 de abril, por los que se reestructuran los departamentos ministeriales, y 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que crea y establece la estructura del ahora llamado Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, deben considerarse en vigor en tanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la LOFAGE, de acuerdo con la cláusula general contenida en la Disposición derogatoria de la misma.

Y otro tanto cabe entender respecto de normas sectoriales que, o bien establecen el régimen jurídico de algunos organismos que pueden considerarse como parte de la Administración del Estado en el exterior, como son la Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto Cervantes, o bien regulan sólo algunos aspectos del estatuto del personal al servicio de esta Administración, como son el Real Decreto 825/1978, de 2 de marzo, por el que se crea el pasaporte de servicio para el personal de Representaciones Diplomáticas y Consulares de España en el extranjero, o el Real Decreto 1023/1984, de 23 de mayo, sobre pasaportes diplomáticos.

Este bloque normativo constituía el núcleo de la regulación de la Administración del Estado desde un punto de vista organizativo y en este contexto debe estudiarse el impacto producido por la aprobación de la LOFAGE. No obstante, este impacto no es igual en toda la Administración General del Estado en el exterior, aunque sí lo sea en su mayor parte; puesto que,

de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional novena de la propia Ley, el Instituto Cervantes continuará rigiéndose por su legislación específica (la mencionada Ley 7/1991) y por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación, y tan sólo de forma supletoria por la LOFAGE. De esta forma, se sigue para el Instituto Cervantes el mismo modelo establecido para la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consejo Económico y Social, y un modelo muy similar al que se aplica en los casos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Disposición adicional décima de la LOFAGE). Como es fácil de imaginar, la razón de este peculiar modelo es la del ámbito de autonomía que se reconoce a cada uno de estos organismos que, en definitiva, es también la razón de que exista una legislación específica sobre los mismos.

En cuanto a las novedades que introduce la Ley de 1997, el Capítulo III del Título II de la Ley se compone exclusivamente de los artículos 36 y 37. El primero de ellos dedicado a la organización de la Administración General del Estado en el exterior y el segundo a establecer el régimen del nombramiento y funciones de los Embajadores y los Representantes Permanentes ante las Organizaciones Internacionales.

En la primera cuestión, la Ley no varía excesivamente la organización prevista en el Real Decreto 632/1987, salvo por lo que se refiere a la terminología empleada. Es decir, no se introducen grandes novedades en la estructura de esta rama de la Administración estatal, ya que los organismos que se enumeran como integrantes de la misma son idénticos a los ya existentes. No obstante, las denominaciones usadas para designarlos y clasificarlos no coinciden exactamente con las utilizadas anteriormente: desde el nombre que se da a toda esta parte de la Administración, que se adapta al recogido por la Ley 30/1992, de «Administración General del Estado», hasta la desaparición de la distinción entre las «Misiones Diplomáticas para el desarrollo de las relaciones diplomáticas bilaterales» y las «Representaciones Permanentes y Delegaciones para el desarrollo de las relaciones diplomáticas multilaterales», hablándose ahora de las «Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales» y «las Representaciones o Misiones Permanentes», pasando por la sustitución de la referencia a «Instituciones y Servicios de la Administración del Estado en el extranjero» por la que se hace actualmente a las «Instituciones y organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior».

Ello, como decimos, no implica que se produzca una modificación real de la estructura de la Administración estatal en el exterior, pero sí supone, y esto sí que es novedoso, que los organismos pertenecientes a ella se ven plenamente supeditados al régimen general que establece la LOFAGE. Especialmente, habrá que tener en cuenta las disposiciones generales del Título I, o sea, los principios de organización, funcionamiento y relaciones con los

ciudadanos del Capítulo I (artículos 1 a 4) y los principios de organización administrativa del Capítulo II (artículos 5 a 7).

De esta regulación, por ejemplo, se deriva que en la Administración General del Estado en el exterior sean considerados como órganos directivos los Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales (artículo 6.4), teniendo la condición de alto cargo (artículo 6.5) y debiendo ser nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en la LOFAGE (artículo 6.10).

Y esta regulación implica también que los órganos de la Administración General del Estado en el exterior deben someterse al principio de legalidad y a los principios de organización y funcionamiento del artículo 3 de la Ley. En concreto, en materia de organización habrán de observarse los principios de jerarquía; descentralización funcional; desconcentración funcional y territorial; economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; y coordinación.

En materia de funcionamiento deberán respetarse los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados; responsabilidad por la gestión pública; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; servicio efectivo a los ciudadanos; objetividad y transparencia de la actuación administrativa; y cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas.

El principio de servicio a los ciudadanos, además, ha de asegurar a éstos, de acuerdo con el artículo 4 de la misma Ley,

- a) la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración, y
- b) la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

1.4. Los órganos periféricos

Pero un estudio detallado de las innovaciones introducidas exige detenerse en los distintos órganos de la Administración del Estado en el exterior contemplados en el artículo 36 de la Ley. Tales son los que coincidirían con los llamados órganos externos o periféricos frente a los conocidos como órganos internos o centrales de las relaciones internacionales. En rigor, habría que hablar entre estos últimos de órganos integrantes del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, pues, como bien decía Verdross, todos los órganos de un Estado, y no sólo los dedicados a las relaciones con otros Estados,

pueden realizar actos con relevancia jurídico-internacional, aunque éstos sean los más importantes en la materia.

En España, el estudio de tales órganos, en base a los artículos 56, 63, 64 y 93 a 98 de la Constitución, suele limitarse al Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno, las Cortes Generales y el Ministro de Asuntos Exteriores. Sin embargo, ello sobrepasa claramente nuestras intenciones, reducidas al examen de la LOFAGE, que, de todos los anteriores, sólo afecta al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y ello no de forma específica, sino sólo en lo que genéricamente resulta de aplicación a los Departamentos Ministeriales. En concreto, el Capítulo I del Título II se divide en cuatro secciones: la primera dedicada a los Ministerios y su estructura interna (artículos 8 a 11); la segunda referida a los órganos superiores de los Ministerios (artículos 12 a 14); la tercera relativa los órganos directivos (artículos 15 a 19), y la cuarta sobre los servicios comunes de los Ministerios (artículos 20 y 21). Por ello también el Ministro y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación quedan fuera de nuestro estudio, aunque deban ser considerados como órganos superiores en lo referido a la representación del Reino de España, la definición y ejecución de la política exterior, y la promoción y defensa de los intereses españoles en el extranjero.

Porque, como hacía el artículo 3 del Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior del Estado, que no utilizaba los términos en el sentido de la clasificación tradicional, pero sí en uno parecido, tanto el Ministro como el Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a los órganos y organismos públicos de aquellos Departamentos Ministeriales a los que el ordenamiento jurídico atribuya alguna función propia del Servicio Exterior, deben ser considerados como órganos centrales del Servicio Exterior del Estado, pero no como órganos de la Administración General del Estado en el exterior, puesto que ésta está constituida por los órganos, servicios e instituciones de la Administración del Estado que desempeñan sus funciones en el extranjero o ante una Organización Internacional cuya sede se encuentre en territorio español. Según el artículo 36.1 de la Ley estos órganos son:

- a) Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales.
- b) Las Representaciones o Misiones Permanentes.
- c) Las Delegaciones.
- d) Las Oficinas Consulares.
- e) Las Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Ha de entenderse, pues, que esta enumeración sustituye a la cuatripartita del Real Decreto 632/1987, la cual distinguía entre Misiones Diplomáticas para el desarrollo de las relaciones diplomáticas bilaterales y las Representaciones Permanentes y Delegaciones para el desarrollo de las relaciones diplomáticas multilaterales, no hablándose simplemente de Delegaciones y refiriéndose a Instituciones y Servicios de la Administración del Estado en el extranjero en lugar de a Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

1.4.1. Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales

Las Misiones Diplomáticas son lo que coloquialmente y de modo preferente se conoce con el nombre de «Embajadas», y pueden tener carácter permanente o especial. Según el apartado 2.º del artículo 36 de la LOFAGE, las Misiones Diplomáticas Permanentes representan con este carácter al Reino de España ante el o los Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas, mientras que las Misiones Diplomáticas Especiales representan temporalmente al Reino de España ante un Estado, con el consentimiento de éste, para un cometido determinado. Este último supuesto está, entonces, haciendo referencia a la llamada «diplomacia *ad hoc*».

De ello se deduce que la esencia de las Misiones Diplomáticas, sean Permanentes o Especiales, es la representación ante uno o varios Estados (en este último caso con residencia en uno de ellos y en régimen de acreditación múltiple) con los que España mantiene relaciones diplomáticas, ya sean generales, ya lo sean para un asunto concreto. Esto es lo que las diferencia de otros órganos de la Administración estatal en el exterior como las Representaciones o Misiones Permanentes, que representan al Reino de España ante una Organización Internacional, o las Delegaciones que lo representan en un órgano de una Organización Internacional o en una Conferencia de Estados convocada por una Organización Internacional o bajo sus auspicios. Y precisamente por esto, parece más adecuada la clasificación empleada en el artículo 36.1 de la Ley que la que, según hemos visto antes, hacía el artículo 2 del Real Decreto 632/1987, puesto que es la diferente naturaleza del sujeto ante el que se ejerce la representación lo que puede ser relevante a efectos clasificatorios y no el hecho de que la representación se ostente ante uno o varios sujetos de Derecho Internacional.

Las Misiones Diplomáticas son los principales sujetos de las relaciones diplomáticas cuyo régimen jurídico en el ámbito del Derecho Internacional Público ha ido construyéndose muy lentamente a lo largo de los siglos. En efecto, si la diplomacia es tan antigua como las relaciones entre los distintos pueblos, no lo es, en cambio, su institucionalización a través de legaciones permanentes, la cual se inicia en la Baja Edad Media en el marco de las ciudades-estado. Con la consolidación de la sociedad europea de Estados nacionales, desde el siglo XVI, comenzará a crearse un cuerpo de normas consuetudinarias que formará las bases de un incipiente Derecho Internacional en materia de relaciones diplomáticas que será por primera vez objeto de una codificación sectorial en el Congreso de Viena de 1815. Tras distintos intentos, entre los que sobresale la Convención de La Habana de 21 de febrero de 1928, con un ámbito de aplicación exclusivamente americano, se llega a la Convención sobre relaciones diplomáticas firmada en Viena el 18 de abril de 1961, que es, hasta el momento, el más acabado esfuerzo de codificación internacional en materia de relaciones diplomáticas. España se adhirió a esta Convención el 21 de noviembre de 1967 y hoy en día son parte de ella más de 174 Estados. A ella debe sumarse la Convención sobre las Misiones Especiales y el Protocolo Facultativo sobre la solución

obligatoria de controversias, hechos en Nueva York el 8 de diciembre de 1969, y a los cuales España no se ha adherido sino muy recientemente, una vez que las Cortes Generales concedieron la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución en mayo de 2001¹¹.

Desde la perspectiva del Derecho interno, la definición del régimen jurídico de las Misiones Diplomáticas debe completarse con el examen de aquellas disposiciones del mencionado Real Decreto 632/1987 que puedan entenderse en vigor después de la LOFAGE y, especialmente, con las del Capítulo II (artículos 11 a 15) del mismo.

Así, hay que tener en cuenta que la creación, modificación y supresión de las Misiones Diplomáticas se realizará a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, o mediante Real Decreto. Esta previsión contenida en el artículo 11 del Real Decreto 632/1987 concuerda perfectamente con lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley, según el cual: «Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.» Aunque no se mencione expresamente a las Misiones Diplomáticas parece evidente que hay que considerarlas incluidas en la referencia a los órganos similares a los citados. Y esta interpretación se refuerza si tenemos en cuenta que, de acuerdo con el artículo 6.2 de la Ley, se consideran órganos directivos los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, y los Subdirectores Generales. Mientras que, según el artículo 6.4 de la misma, en la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales.

Por lo que se refiere a las funciones de una Misión Diplomática Permanente son las que se enumeran en el artículo 12 del Real Decreto 632/1987, es decir:

- a) Representar al Estado español ante el Estado receptor.
- b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado español y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.
- c) Negociar con el Gobierno del Estado receptor.
- d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ellos al Gobierno español.
- e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre los dos.

Parece claro que estas mismas funciones serán predicables de las Misiones Diplomáticas Especiales tan sólo en la medida en que en el Estado receptor

¹¹ El Instrumento de Adhesión, dado en Madrid el 28 de mayo de 2001, fue publicado en el *BOE*, núm. 159, de 4 de julio de 2001, pp. 23715-23723.

no exista una Misión Diplomática Permanente y en tanto en cuanto dichas funciones estén relacionadas con el cometido determinado que se encarga a la Misión. Pues, como establece el artículo 3 de la Convención de Nueva York de 1969, «las funciones de una Misión Especial serán determinadas por consentimiento mutuo del Estado que envía y el Estado receptor».

Por otra parte, esta enumeración de funciones tiene tan sólo un carácter ejemplificativo si atendemos al tenor literal del citado artículo 12, que abre la misma diciendo que: «Las funciones de una Misión Diplomática Permanente *consisten principalmente* en...» Este carácter abierto permite, además, interpretar en un sentido amplio la atribución de funciones para incluir sin dificultad entre ellas a las derivadas de los Tratados de la Unión Europea y constitutivo de la Comunidad Europea.

En este punto cabe recordar que el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior contemplaba una relación más completa de las funciones atribuidas a las Misiones Diplomáticas, aunque dichas funciones son básicamente las mismas excepto por lo que respecta a la mención explícita de la competencia para tramitar solicitudes de asilo y extradición y coordinar, en su caso, las funciones de auxilio judicial y la inclusión de una cláusula abierta referida a cualesquiera otras funciones que les encomiende el Gobierno o les vengan atribuidas por el Derecho Internacional o los tratados y convenios concluidos por España. Expresamente decía el artículo 10.2 que en ningún caso podrán encomendarse a las Misiones Diplomáticas funciones jurisdiccionales en materia penal o penitenciaria.

En cuanto a la organización de las Misiones, el origen de la actual clasificación de los agentes diplomáticos se encuentra en el Reglamento aprobado el 19 de marzo de 1815 en el Congreso de Viena y el Protocolo de Aix-La-Chapelle, de 31 de noviembre de 1818, con los que se solucionaron las numerosas dificultades planteadas por la precedencia de los distintos enviados. En el primero se establecían tres clases de agentes diplomáticos: 1.^a Embajadores, Legados y Nuncios. 2.^a Enviados extraordinarios, Ministros Plenipotenciarios e Internuncios. 3.^a Encargados de Negocios. Mientras que en el Protocolo de 1818, aprobado en el Congreso de Aquisgrán, se creó la nueva categoría de los Ministros residentes, superior a la de los Encargados de Negocios.

Esta clasificación protocolaria ha evolucionado mucho hasta la situación actual definida en la Convención de Viena de 1961; pero de cualquier forma la jefatura de las Misiones Diplomáticas se encomienda siempre a agentes diplomáticos de la primera categoría. En concreto, a los Embajadores, que son quienes ocupan la jefatura de las Misiones Permanentes y, con mucha frecuencia, también la de las Misiones Diplomáticas Especiales, como ocurría, por ejemplo, con el Embajador en Misión Especial para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

El nombramiento de los Jefes de Misión Diplomática ha de respetar, en todo caso, las previsiones del artículo 63.1 de la Constitución. Así lo recoge el artículo 13.1 del Real Decreto 632/1987, que exige la acreditación por S. M. el Rey y el nombramiento por Real Decreto, a propuesta del

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tal y como se estudia en el comentario al artículo 37.

El cargo de Embajador no sólo supone la representación de España y la ostentación de la máxima autoridad del Estado español ante el Estado en el que hayan sido acreditados, sino, además, la jefatura superior de todo el personal de la Misión. Este personal se integra en los Servicios de la Misión Diplomática que, según el artículo 15 del Real Decreto, se estructura en Oficinas Diplomáticas que son: Cancillerías Diplomáticas y Consejerías y Agregadurías Sectoriales. A ellos que hay que añadir la Cancillería administrativa en la que se articulan los servicios y personal de carácter administrativo.

La Cancillería Diplomática, por su parte, desarrolla funciones de naturaleza predominantemente política y de representación en el Estado receptor. Mientras que las Consejerías y Agregadurías Sectoriales son aquellas Oficinas Diplomáticas que, sin estar integradas en la Cancillería Diplomática, desarrollan fundamentalmente tareas especializadas de carácter técnico. Estas últimas dependen funcionalmente de los Ministerios con competencia sectorial a los que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria. En este sentido deben recordarse algunas normas de desarrollo dictadas de conformidad con el Real Decreto 632/1987, como el Real Decreto 757/1990, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa en las Misiones Diplomáticas; el Real Decreto 2827/1998, de 23 de diciembre, sobre funciones y provisión de puestos de trabajo de las Consejerías y Agregadurías de Economía y Comercio en las Misiones Diplomáticas, o el Real Decreto 904/2003, de 11 de julio, por el que se regula la Administración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior.

Además, el artículo 26 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, define a las Oficinas Técnicas de Cooperación como unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección del Jefe de Misión correspondiente y la dependencia funcional de la Agencia Española de Cooperación Internacional, deben asegurar la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación oficial española en su demarcación, así como colaborar con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones Públicas.

Por otro lado, el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior, que, no se olvide, no puede considerarse más que como un borrador sin carácter formal de Proyecto, mantenía esta estructura básica de las Misiones Diplomáticas Permanentes, aunque regulaba con más detalle tanto las competencias de la Jefatura de la Misión, como la composición y funciones de la Cancillería Diplomática y de las Consejerías y Agregadurías Sectoriales. También contemplaba la posibilidad de incorporar a estas Misiones secciones de intereses de los Estados cuya representación en el país de acreditación haya sido encomendada a España. Estas secciones habrán de crearse mediante acuerdos con los Estados de que se trate y con la conformidad del receptor, rigiéndose por el Derecho Internacional y los citados acuerdos.

Por último, es preciso recordar que el régimen jurídico de las Misiones Diplomáticas se completa con la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961 que regula las funciones de las Misiones Diplomáticas Permanentes (de un modo muy similar al que hemos visto, puesto que la normativa española repite, en lo esencial, el artículo 3 de la Convención) y, entre otras variadas cuestiones, la clasificación de los Agentes Diplomáticos, los requisitos para el inicio y el fin de la Misión Diplomática y los privilegios e inmunidades que garantizan el ejercicio de las funciones diplomáticas. Esta Convención deja fuera el ámbito de las Misiones Especiales, que, como hemos dicho, son objeto de la Convención de 1969 y el de las Oficinas Consulares, regidas por la Convención de Viena de 1963.

1.4.2. *Las Representaciones o Misiones Permanentes*

Según el artículo 36.3 de la Ley, las Representaciones o Misiones Permanentes representan con este carácter al Reino de España ante una Organización Internacional. Se trata, por tanto, de una institución muy similar a la de las Misiones Diplomáticas Permanentes y que se diferencia de ella, básicamente, en la naturaleza del sujeto de Derecho Internacional Público ante el que se ejerce la representación, que no es un Estado, sino una Organización Internacional, con todas las consecuencias que ello tiene.

En cuanto a sus clases, aunque la Ley no dice nada al respecto, puede entenderse como válida la previsión del artículo 4 del Real Decreto 632/1987, que determina que las Representaciones Permanentes tendrán el carácter de Representaciones de observación cuando el Estado español no fuera parte de dicha organización.

El Capítulo III de esta norma establece las normas relativas a la creación, organización y funcionamiento de las Representaciones Permanentes (artículos 16 a 18) y las Delegaciones (artículo 19).

De acuerdo con estos preceptos, el procedimiento para la creación, modificación y supresión de las Representaciones Permanentes será el mismo que para la creación, modificación y supresión de las Misiones Diplomáticas; es decir, mediante Real Decreto, a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas. Cabe hacer las mismas consideraciones al respecto que las que hacíamos al referirnos a la coherencia de este procedimiento con las previsiones del artículo 10 de la LOFAGE sobre creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas.

En cuanto a sus funciones, serán todas aquellas relacionadas con la representación del Reino de España ante la Organización Internacional de que se trate y específicamente el mantenimiento del principio de unidad de acción en el exterior, mediante la defensa de las posiciones españolas en todos los órganos e instituciones de la organización, así como las de la Unión Europea cuando le corresponda la Presidencia a nuestro país.

Por lo que se refiere a la organización interna de las Representaciones Permanentes, su Jefatura será desempeñada por un Representante Perma-

nente, acreditado por S. M. el Rey y nombrado, bien por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, si tiene la categoría de Embajador, bien por Orden del Ministro, si no la tiene. También en este caso debe entenderse que las previsiones del Real Decreto 632/1987 (artículo 18.1) siguen en vigor, puesto que el artículo 37.4 de la Ley se remite, por lo que se refiere al nombramiento de Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales, a lo dispuesto en la normativa reguladora del Servicio exterior.

En los casos de vacante del cargo, ausencia o imposibilidad de ejercicio de su titular, el Representante Permanente será sustituido por el Representante adjunto, si lo hubiere, y, en otro caso, por el funcionario que reglamentariamente se determine. En fin, a los Representantes Permanentes se les atribuye la jefatura y dirección de la Representación y de todo el personal de la misma, además de otras funciones entre las que sobresale, en el ámbito de su competencia, la representación de España en las Organizaciones Internacionales ante quien están acreditados.

1.4.3. *Las Delegaciones*

Las Delegaciones, de acuerdo con el artículo 36.4 de la Ley, representan al Reino de España en un órgano de una Organización Internacional o en una Conferencia de Estados convocada por una Organización Internacional o bajo sus auspicios.

Existe, por tanto, una diferencia cualitativa respecto a las Misiones Diplomáticas o las Representaciones Permanentes en cuanto a la representación que se ejerce, que, o bien puede estar supeditada a una representación superior, si se trata de una Delegación ante un órgano de una Organización Internacional ante la que existe una Representación Permanente, o bien tiene un carácter tan sólo temporal y, en cierta medida, excepcional, como sucede con las Delegaciones ante una Conferencia de Estados, convocada por una Organización Internacional o bajo sus auspicios, para tratar de algún tema concreto. Recordemos, simplemente, y por poner un ejemplo relacionado con la materia que estamos tratando, la Conferencia de Ministros Plenipotenciarios convocada en Viena por la Asamblea General de las Naciones Unidas entre los días 2 de marzo y 14 de abril de 1961, que finalmente aprobó la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961. Esta diferencia cualitativa se refleja, lógicamente, en la Ley, que en su artículo 6.4 no considera a las Delegaciones como órganos directivos, de forma que, según el artículo 6.6 de la misma, se encuentra bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo; es decir, que todas las Delegaciones dependerán o del Ministro o de alguno de los Secretarios de Estado del Ministerio del Asuntos Exteriores y de Cooperación o de algún Embajador o Representante Permanente ante una Organización Internacional.

Las previsiones de la LOFAGE también han de completarse en este caso con las disposiciones del Real Decreto 632/1987. No obstante, este régimen

jurídico sólo es aplicable, como es obvio, a las Delegaciones que pertenecen a la Administración General del Estado, pero no a esos otros órganos que también reciben el nombre de Delegaciones pero no se inscriben en el poder ejecutivo, sino que, por ejemplo, se componen de miembros del Parlamento y asisten, en nombre de éste, a diversos órganos de las Organizaciones Internacionales, como sucede con las Delegaciones de las Cortes Generales en las Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa, la Unión Europea Occidental, la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa, y la Asamblea del Atlántico Norte.

En concreto, es el artículo 19 del Real Decreto el que se dedica a las Delegaciones, disponiendo, en cuanto a su establecimiento y supresión, que se realizará por Orden del Ministro de Asuntos Exteriores, hoy hay que entender Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Según el artículo 10.2 de la Ley, los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas. Así deben considerarse las Delegaciones, toda vez que, como hemos visto, no se consideran como órganos directivos, a diferencia de las Subdirecciones Generales, que sí lo son. Por ello, quizá el procedimiento previsto en el Real Decreto de 1987 debe entenderse corregido en el sentido de exigir la aprobación del Ministro de Administraciones Públicas a la hora de aprobar cualquier Orden del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en este sentido. Lo cual, no cabe duda, refuerza la posición de aquél al menos en cuanto al control respecto de la creación, modificación o supresión de estos órganos.

En cualquier caso, en la Orden Ministerial de creación deben determinarse los objetivos y alcance de la Delegación, de manera que las funciones de cada uno de estos órganos se deducirán de aquélla. Al respecto, y de modo parecido a como sucede con las Representaciones Permanentes, las Delegaciones podrán ser también de mera observación.

En cuanto a la organización, los Jefes de la Delegación serán nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a propuesta, en su caso, del Departamento directamente afectado, aunque se prevé también la posibilidad de que el Consejo de Ministros avoque esta facultad y nombre directamente a los Jefes de Delegación que considere oportuno, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores.

Por otro lado, es preciso referirse a algunas normas comunes a las Misiones Diplomáticas, las Representaciones Permanentes y las Delegaciones que establece el Real Decreto 632/1987, como la prevista en el artículo 7, que dispone que: «Todos los Jefes de Misión Diplomática, de Representación Permanente y de Delegación, cada uno de los cuales representa al conjunto de la Administración del Estado, dependen jerárquicamente del Ministerio de Asuntos Exteriores.» Ello está en perfecta sintonía con el principio de jerarquía que, según el artículo 3 de la Ley, debe inspirar la organización de la Administración General del Estado, así como con la clasificación entre órganos superiores (los Ministros y los Secretarios de Estado) y los órganos directivos (Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones

Internacionales) que hace el artículo 6 de la misma. Asimismo, esta dependencia jerárquica adquiere todo su sentido si atendemos al apartado 1.º del artículo 2 del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, que establece las funciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Por último, el artículo 10 regula el sistema de comunicaciones oficiales entre los organismos que componen la Administración General del Estado en el exterior y la Administración Central, configurándose como cauce y agente coordinador el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Esto no obstante, se admite, por razones de celeridad y eficacia en la gestión, que las Consejerías y Agregadurías Sectoriales puedan comunicarse directamente con los Departamentos de los que dependan funcionalmente, o con los competentes por razón de la materia, y éstos con aquéllas, debiendo en tales casos trasladarse simultáneamente la comunicación de que se trate al Jefe de la Misión Diplomática, de la Representación Permanente o de la Delegación.

1.4.4. *Las Oficinas Consulares*

Las Oficinas Consulares son órganos de la Administración General del Estado que actúan en el exterior realizando diversos tipos de actos con exclusión, normalmente, de los de naturaleza política, para cumplir con su misión de proteger los intereses del Estado y los de sus nacionales. Se establecen en ciertas ciudades de otros Estados y están atendidas por funcionarios consulares que pueden no ser diplomáticos.

Las funciones de los Consulados son hoy en día muy amplias y su definición actual es producto de una larga evolución histórica que se inicia en la Edad Media, aunque tiene sus precedentes en los «proxenes» de la Antigua Grecia y los «patronos» romanos. En un principio, la institución se desarrolla vinculada al principio de personalidad de las leyes, que permite que se atribuyan a los Cónsules funciones jurisdiccionales para aplicar el estatuto propio de las comunidades de comerciantes extranjeros. A partir del siglo XVIII, los Cónsules perderán tales funciones para desarrollar, en cambio, las relativas a la navegación y al comercio. Actualmente sus funciones de carácter comercial están considerablemente disminuidas, ya que las relaciones de este tipo se canalizan, normalmente, a través de las Agregadurías Comerciales de las Misiones Diplomáticas Permanentes y las Oficinas Comerciales.

No obstante, al examinar las funciones consulares conviene recordar la distinción tradicional entre los Cónsules enviados o de carrera (*cónsules missi*) y los cónsules honorarios (*cónsules electi*). Mientras los primeros son funcionarios públicos del Estado que los nombra, poseen su nacionalidad, son pagados por éste y no ejercen, en general, otras funciones que las profesionales, los Cónsules honorarios pueden ser súbditos del Estado que los designa o extranjeros, ejercer el comercio u otras profesiones y su servicio es gratuito, aunque pueden recibir una subvención para gastos de locales y de representación. Nuestro Derecho interno recoge esta diferencia en el

artículo 22 del Real Decreto 632/1987, cuyo apartado 1.º dispone que: «Las Oficinas Consulares podrán ser de carrera y honorarias. Las primeras estarán dirigidas por funcionarios de carrera, pudiendo tener categoría de Consulado General o Consulado. Las segundas estarán a cargo de Agentes honorarios y podrán ser Consulados generales honorarios, Consulados honorarios, Vice-consulados honorarios y Agencias Consulares honorarias.»

Esta clasificación se refleja también en la Convención de Viena sobre relaciones consulares, que distingue muy claramente entre los privilegios e inmunidades de los Cónsules de carrera y los de los Cónsules honorarios y contiene para los mismos un tratamiento separado. Esta Convención supone el mayor esfuerzo codificador en materia consular y es a las relaciones consulares lo que la Convención de Viena de 1961 es a las relaciones diplomáticas. Fue firmada en Viena el 24 de abril de 1963, en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en dicha ciudad del 4 de marzo al 2 de abril del mismo año, y en la cual estuvieron representados 92 Estados. España se adhirió a esta Convención el 3 de febrero de 1970 y su importancia se refleja de modo patente en el hecho de que nuestra regulación en materia consular es muy breve y se remite con frecuencia a esta norma.

Por ejemplo, el artículo 36.5 de la LOFAGE establece que: «Las Oficinas Consulares son los órganos encargados del ejercicio de las funciones consulares, en los términos definidos por las disposiciones legales pertinentes, y por los acuerdos internacionales suscritos por España.»

El precepto debe, por tanto, ser completado con las previsiones del Capítulo IV del Real Decreto 632/1987 (artículos 20 a 25); las del Real Decreto 952/1984, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero, y con las de la citada Convención de Viena sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963.

El artículo 5 del Real Decreto 632/1987 establece que las funciones consulares serán ejercidas por las Oficinas Consulares y, en su caso, por las Misiones Diplomáticas Permanentes a través de sus Secciones Consulares.

Por su parte, el artículo 20 dispone que son funciones consulares las establecidas con este carácter en el Derecho español, admitidas por el Estado receptor, las atribuidas por los acuerdos internacionales suscritos entre el Estado español y el receptor, y, de forma general, las relacionadas en el artículo 5 del Convenio de Viena de relaciones consulares de 24 de abril de 1963. De modo que las funciones de las Oficinas Consulares pueden variar de un caso a otro, dependiendo de los Tratados bilaterales que existan entre España y el Estado receptor¹².

¹² La referencia al artículo 5 de la Convención de Viena de 24 de abril de 1963 es muy ilustrativa. Este precepto dispone que las funciones consulares consistirán en:

a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover, además, las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.

En resumidas cuentas, puede decirse que las funciones de las Oficinas Consulares son muy numerosas y variadas y abarcan campos tan diversos como el de la protección de los intereses del Estado que envía y los de sus nacionales, la información al Estado que envía, el desarrollo de funciones de carácter administrativo y notarial, de colaboración con los Tribunales de Justicia y otras relativas al estado civil de las personas o el Derecho de sucesiones, así como funciones relacionadas con el comercio, la navegación marítima y el ejercicio de estas profesiones.

Del mismo modo sintético puede mencionarse el hecho de que el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior del Estado contenía una enumeración de las funciones atribuidas a las Oficinas Consulares que, básicamente, recoge las citadas en el Convenio de Viena agrupándolas y añadiendo la protección y asistencia consular de los ciudadanos de otros países a los que proceda otorgarlas de acuerdo con la ley, las normas que regulan la ciudadanía de la Unión Europea y los Convenios Internacionales, así como la colaboración con las asociaciones españolas legalmente constituidas en la demarcación consular, especialmente en materia de educación, actividades

c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor; informar al respecto al Gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía; así como visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado.

e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.

f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario del Registro Civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor.

g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor.

h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.

i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.

k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado y de las aeronaves matriculadas en el mismo, y también de sus tripulaciones.

l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo, y también a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques; examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía.

m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la Oficina Consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

culturales y ejecución de los programas asistenciales del Estado o de las Comunidades Autónomas. La relación prevista en el texto es, en cualquier caso, abierta, puesto que termina haciendo referencia a «cualquier otra que le venga atribuida por ley o en aplicación de los tratados concluidos por España en materia consular».

En cuanto a la creación, modificación y supresión de las Oficinas Consulares y de las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas Permanentes, se realizará por Orden del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sin perjuicio, dice el artículo 21 del Real Decreto 632/1987, de las competencias que correspondan al Ministerio para las Administraciones Públicas en materia organizativa. Hoy esta mención debe entenderse hecha al Ministerio de Administraciones Públicas, y con ella puede afirmarse que el procedimiento previsto es totalmente respetuoso con las previsiones del artículo 10.2 de la LOFAGE para la creación, modificación o supresión de los órganos de nivel inferior a Subdirección General, que se hará por Orden del Ministro correspondiente, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a la organización de las Oficinas Consulares, los artículos 23 a 25 del Real Decreto establecen una serie de reglas dirigidas, fundamentalmente, a definir la Jefatura de las mismas. Así, se prevé que el Jefe de la Oficina Consular sea provisto de una Carta Patente u otro instrumento admitido por el Derecho Internacional, otorgada por S. M. el Rey, con el referendo del Ministro de Asuntos Exteriores, en la que deberá constar, además de su nombre y categoría personal, la circunscripción consular y la sede de la Oficina a su cargo. Mientras, el artículo 23.3 prevé la sustitución, en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad de ejercicio del cargo por su titular, que se encomienda al Cónsul general adjunto o el Cónsul y, si no lo hubiere, al Canciller, con la salvedad del ámbito de las funciones relativas al ejercicio de la fe pública, respecto de las cuales, dada su trascendencia, será sustituido por el Cónsul de la demarcación más próxima que se designe.

Respecto a las funciones, se atribuyen a los Jefes de las Oficinas Consulares la jefatura y dirección de todos los servicios y de todo el personal de la Oficina Consular. No obstante, y de acuerdo con el artículo 24, deberán ajustarse en sus actuaciones a las instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Jefe de la Misión Diplomática Permanente, también con la importante excepción del ejercicio de las funciones relativas a la fe pública, Registro Civil o jurisdicción voluntaria, en las que están sometidos a lo establecido en la legislación notarial, registral civil y procesal que regula el ejercicio de esas funciones. Finalmente, el artículo 25 encomienda a los Jefes de la Oficina Consular la coordinación de las Oficinas Consulares honorarias que estén establecidas en su circunscripción consular propia, así como la impartición de instrucciones a las mismas, en este caso, por delegación del Jefe de la Misión Diplomática Permanente. Y otro tanto hace en favor de los Cónsules Generales respecto de los Consulados de carrera establecidos en su circunscripción.

1.4.5. *Las Instituciones y Organismos Públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior*

El último tipo de órganos de la Administración General del Estado en el exterior son las Instituciones y Organismos Públicos de esta Administración que desarrollan su actividad en el exterior. Según el artículo 36.6 de la LOFAGE, son aquéllos establecidos con autorización expresa del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para el desempeño, sin carácter representativo, de las actividades que tengan encomendadas en el exterior.

Esta definición nos da idea de la gran variedad de organismos o unidades administrativas que puede englobar este concepto, cuya única nota en común es que ejercen sus competencias en el exterior pero sin carácter representativo, por lo que es preciso negarles el carácter diplomático o consular. Y así se hacía en el artículo 6 del Real Decreto 632/1987, que, aunque se refería a Instituciones y Servicios en el extranjero, cabe entender que está referido a las Instituciones y Organismos Públicos de que habla la Ley.

El artículo 26 de dicha norma dispone la forma de establecimiento de estos órganos que, al coincidir plenamente con las previsiones del artículo 36.6 de la LOFAGE, puede entenderse vigente. También puede considerarse así el apartado 2 de este precepto, según el cual, adaptando la terminología a la de la Ley, estas Instituciones y Organismos Públicos están sujetos, en cuanto que forman parte de la Administración General del Estado en el exterior, al principio de unidad de acción y sometidos a la dependencia del Jefe de la Misión Diplomática Permanente a efectos de su coordinación.

No hay ninguna normativa general más que resulte aplicable a estos órganos. Sin embargo, el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior del Estado contemplaba la posibilidad de que las Instituciones y Organismos Públicos de la Administración General del Estado en el exterior se integrasen en una Misión Diplomática Permanente o en una Oficina Consular, en ambos casos previa autorización del Ministerio de Asuntos Exteriores y con el consentimiento del Estado receptor. De no ser así, estos órganos regirían su actuación de conformidad con el Derecho interno del Estado receptor y, en cualquier caso, estarían sujetos al principio de unidad de acción en el exterior, pudiendo los jefes de las Misiones Diplomáticas Permanentes recabar de estas Instituciones y Organismos la información que precisen.

II. LOS EMBAJADORES Y REPRESENTANTES PERMANENTES ANTE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

2.1. Introducción

El artículo 37 de la LOFAGE cierra el Capítulo III del Título II, dedicado a regular la Administración General del Estado en el exterior. Establece las funciones y la forma de nombramiento de los Embajadores y los Repre-

sentantes Permanentes ante las Organizaciones Internacionales completando las previsiones del artículo 36, que determina cuáles son los órganos de la Administración estatal en el exterior: Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales; Representaciones o Misiones Permanentes; Delegaciones; Oficinas Consulares, e Instituciones y Organismos Públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

El estudio de su contenido está, por tanto, íntimamente ligado, y muchas de las reflexiones que puede suscitar son comunes al artículo precedente, por lo que la remisión al comentario correspondiente es obligada. De esta forma, hay que recordar que la novedad de la introducción en una Ley como la LOFAGE de un capítulo dedicado a esta rama de la Administración no está exenta de justificación si se atiende a la complejidad del régimen jurídico aplicable a los órganos encargados de las relaciones internacionales.

En efecto, a pesar de la larga historia de la diplomacia, su regulación nunca ha sido tarea fácil para el Derecho Internacional Público. Una vez recogida por éste, los ordenamientos internos han cedido su lugar a las convenciones que tanto condicionan cualquier normativa posterior, a lo que se suma la multiplicidad de las funciones de los agentes encargados de desarrollar las relaciones diplomáticas. Estas relaciones existen desde los orígenes mismos de la sociedad internacional, aunque se han ido multiplicando y reforzando hasta evolucionar a formas muy diversas que han sido objeto de análisis por los estudiosos. Así, afirmaba L. García Arias que es durante los siglos XVIII y XIX, con sus importantes y numerosos congresos internacionales, cuando la institución diplomática conoce su más brillante período, que culmina en el Congreso de Viena de 1815. Sin embargo, a partir de la Primera Guerra Mundial se ha cambiado y transformado bastante la importancia de las Misiones Diplomáticas tradicionales, asistiendo a la aparición de nuevas formas de diplomacia como «la diplomacia *ad hoc*» o la llamada diplomacia multilateral, al tiempo que se observa como las relaciones consulares ocupan un lugar cada vez más importante en el terreno de la cooperación entre los Estados¹³.

¹³ L. García Arias, voz «Agentes Diplomáticos», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. II, Francisco Seix, Barcelona, 1950, pp. 475-482, y también del mismo autor, «Las antiguas y nuevas formas de diplomacia», en *Estudios sobre relaciones internacionales y Derecho de gentes*, Madrid, 1971, pp. 261 y ss.

Sobre las clasificaciones de los distintos supuestos de diplomacia, como es frecuente, no existe unanimidad doctrinal. Algunos autores como A. J. Rodríguez Carrión proponen mantener el concepto de diplomacia *ad hoc* acuñado por la Comisión de Derecho Internacional y la VI Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que incluía a los delegados en las Conferencias o Congresos Internacionales; los enviados itinerantes o representantes gubernamentales encargados de desempeñar una misión en varios países, y las misiones especiales. En cambio, otros como M. Díez de Velasco prefieren seguir el esquema más completo compuesto por Cahier, que distingue entre diplomacia *ad hoc* (que incluye las misiones especiales, las oficinas creadas para fines específicos, y el envío de funcionarios técnicos para la discusión de asuntos concretos) y la diplomacia parlamentaria (entendiendo por tal la llevada a cabo a través de Organizaciones Internacionales). La diferencia está en que se atiende al carácter bilateral o multilateral de las relaciones o, por el contrario, que nos fijemos en la naturaleza de los sujetos: Estados u Organizaciones Internacionales. Véase A. J. Rodríguez Carrión, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 281; M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Inter-*

Esta presencia histórica continuada ha llevado incluso a discutir si la comunicación natural entre los pueblos ha impuesto a los Estados un deber de mantener relaciones diplomáticas con los demás Estados, salvo casos especiales, mediante el envío de Agentes Diplomáticos nacionales y el recibimiento de los extranjeros. Hoy en día, sin embargo, se acepta, en la línea de lo que afirmaba Wheaton, que más que un deber, lo que existe es un derecho de legación activo y pasivo, reconocido a los Estados. Aunque tal derecho se ve matizado por su consideración en el marco general de la obligación de los Estados de cooperar entre sí, recogida en la Resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, que contiene los «Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», y por el hecho de que, aunque a un Estado le es posible rehusar el mantenimiento de relaciones diplomáticas permanentes con otros sujetos del Derecho Internacional, lo que no es concebible es el aislamiento total, la negativa a sostener toda comunicación con los demás miembros de la sociedad internacional¹⁴.

Reconocido este hecho, y admitido que en materia de relaciones internacionales el Derecho interno debe contar con la incidencia del Derecho Internacional, así como de los ordenamientos jurídicos internos de cada uno de los Estados donde los agentes diplomáticos ejercen su actividad, la inclusión en la LOFAGE del Capítulo III del Título II viene a plasmar el reconocimiento legal de una realidad indiscutible: los llamados órganos periféricos de las relaciones internacionales, aunque ejerzan su actividad en el exterior, también son parte de la Administración General del Estado y los miembros de la carrera diplomática son funcionarios a su servicio.

Ahora bien, como se estudia en el comentario al artículo 36, esta inclusión, que trata de garantizar el principio de unidad de acción en el exterior, participa del espíritu que inspira a toda la norma. Por ello, enmarcada en el movimiento legislativo de renovación del Derecho Administrativo español

nacional Público, cap. XVI revisado con la colaboración de A. Font Blázquez, 12.ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp. 326 y ss.

¹⁴ Además de las mencionadas en la cita anterior es obligado referirse en esta materia a obras ya clásicas como Ph. Cahier, *Derecho diplomático contemporáneo*, trad. esp., Madrid, 1965; F. Deák, «Órganos del Estado en sus relaciones exteriores: inmunidades y privilegios del Estado y sus órganos», en M. Sorensen (ed.), *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, o J. Abrisqueta Martínez, *El Derecho consular internacional: las relaciones consulares entre los Estados y la institución consular en los momentos actuales*, Reus, Madrid, 1974. A ellas cabe añadir otras más recientes como E. Vilariño Pintos, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, Tecnos, Madrid, 1987; S. Martínez Lage, *Breve Diccionario Diplomático*, MAE, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1982, o A. Ballesteros Fernández, *Diplomacia y relaciones internacionales*, 3.ª ed., Ministerio de Asuntos Exteriores, Centro de Documentación y Publicaciones, Madrid, 1995.

Referidos exclusivamente a España y desde una perspectiva histórica hay que citar, sobre todo, M. A. Ochoa Brun, *Historia de la Diplomacia Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1990-2000; así como algunos otros trabajos referidos a períodos concretos como los de B. Badorrey Martín, *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores*, MAE, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999; A. Moreno Juste, «La administración exterior en la transición de la política exterior española (1975-1986)», en *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, UNED y Universidad Autónoma, Madrid, 1995.

iniciado con la Ley 30/1992, recoge la doble necesidad de armonizar la responsabilidad del Estado como único sujeto de Derecho Internacional con los principios del Estado autonómico y de respetar los compromisos derivados de la adhesión de España a la Unión Europea. Por eso, además de los límites generales procedentes del Derecho Internacional en materia de relaciones diplomáticas, codificado principalmente en tres Convenciones¹⁵, al legislador español le afectaron también los del Derecho Comunitario europeo.

Esta influencia tiene una importancia especial desde que el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, incide en la representación exterior de la Unión Europea y en el alcance de su acción, así como en la capacidad de actuación de las representaciones de los Estados miembros respecto de los ciudadanos nacionales de otros Estados que también ostenten la condición de miembros de la Unión Europea. Como se trata, además, de un efecto permanente que continúa después de la promulgación de la Ley y que afecta directamente a las funciones de los Embajadores y Representantes Permanentes ante las Organizaciones Internacionales, que, según el artículo 6.4 de la LOFAGE, son los órganos directivos de la Administración General del Estado en el exterior, requiere de un estudio separado.

2.2. La influencia del Derecho Comunitario europeo

La necesidad de adaptar la legislación española a los compromisos derivados de nuestra condición de Estado miembro de la Unión Europea ha sido uno de los principios inspiradores del nuevo Derecho Administrativo. Tales compromisos han debido tenerse en cuenta por el legislador a la hora de aprobar cualquier norma y han tenido una incidencia muy marcada en sectores como la legislación de contratos. Pero, como es sabido, la influencia del Derecho Comunitario no sólo se manifiesta como un límite en la libertad de la actividad legislativa, sino también, después de aprobadas las normas nacionales, mediante el principio de interpretación conforme al Derecho Comunitario.

Este principio, con origen en la jurisprudencia constitucional y el llamado «principio de interpretación conforme a la Constitución», ha sido ya recogido en diversas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La más famosa de ellas es la Sentencia de 13 de noviembre de 1990, recaída

¹⁵ Se trata de la Convención sobre relaciones diplomáticas firmada en Viena el 18 de abril de 1961, que entró en vigor el 24 de abril de 1964, y a la que España se adhirió el 21 de noviembre de 1967; la Convención sobre relaciones consulares firmada en Viena el 24 de abril de 1963, que está en vigor desde el día 19 de marzo de 1967 y a la que se adhirió España el día 3 de febrero de 1970; y la Convención sobre misiones especiales hecha en Nueva York el 8 de diciembre de 1969, a la que muy recientemente se ha adherido España junto al Protocolo Facultativo sobre la solución obligatoria de controversias que acompaña a la Convención mediante Instrumento dado el 28 de mayo de 2001 (BOE, núm. 159, de 4 de julio de 2001).

en el asunto *Marleasing*, en la que el Tribunal de Justicia afirmó que «la obligación de los Estados miembros, dimanante de una Directiva, de alcanzar el resultado que la misma prevé, así como su deber, conforme al artículo 5 del Tratado, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros con inclusión en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales. De ello se desprende que, al aplicar el Derecho nacional, ya sea disposiciones anteriores o posteriores a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarla está obligado a hacer todo lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esta forma atenerse al párrafo 3.º del artículo 189 del Tratado». Y en la STJCE de 16 de diciembre de 1993, el Tribunal de Justicia reitera expresamente este principio al decir que «el principio de interpretación conforme se impone especialmente al órgano jurisdiccional nacional cuando un Estado miembro ha considerado, como en el caso de autos, que las disposiciones preexistentes de su Derecho nacional respondían a las exigencias de la Directiva de que se trataba»¹⁶.

Este principio aparece, pues, como un corolario de la primacía o supremacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos internos de los Estados miembros, e implica la necesidad de interpretar éstos conforme a aquél, haciendo prevalecer aquella interpretación de las normas nacionales que se adecúe a las normas comunitarias frente a las interpretaciones que resulten contradictorias con ellas. Si cabe una interpretación «conforme al Derecho Comunitario», la norma nacional se mantendrá; sólo si no cabe ninguna interpretación «conforme» se planteará el conflicto entre normas, que se resolverá a favor del Derecho Comunitario en virtud de su primacía. Y ello tanto respecto de los actos normativos con efecto jurídico directo como en relación a lo que los anglosajones conocen como *soft law*, del que puede decirse que no tiene efectos vinculantes, pero no que carece en absoluto de efectos jurídicos¹⁷.

Por lo que ahora nos interesa, la principal consecuencia de ello es que la regulación de la LOFAGE y de todas las demás normas aplicables a la

¹⁶ STJCE de 13 de noviembre de 1990, «*Marleasing*, S. A. versus La Comercial Internacional de Alimentación, S. A.» (as. C-106/89), *Rec.*, 1989, p. I-4135, y STJCE de 16 de diciembre de 1993, «*Teodoro Wagner Miret versus Fondo de Garantía Salarial*» (as. C-334/92), *Rec.*, 1993 p. I-6911. Ahora bien, el Tribunal de Justicia también ha afirmado que «esta obligación del juez nacional de tener presente el contenido de la directiva al interpretar las normas pertinentes de su Derecho nacional tiene sus límites cuando tal interpretación conduce a que se oponga frente a un particular una obligación prevista por una directiva si aún no se ha adaptado a ella el Derecho interno o, con mayor razón, cuando conduce a determinar o agravar, basándose en la Directiva y a falta de una ley adoptada para su aplicación, la responsabilidad penal de quienes la contravengan» [STJCE de 26 de septiembre de 1996, «*Arcaro*» (as. C-168/95), *Rec.*, 1996, p. I-4705].

¹⁷ R. Alonso García señala distintos campos de eficacia de este derecho, compuesto principal, pero no exclusivamente, de las recomendaciones y los dictámenes, como avance, alternativa, complemento y parámetro interpretativo del *hard law* o *proper law*. R. Alonso García, «El *soft law* comunitario», en *Revista de Administración Pública*, núm. 154, Madrid, enero-abril de 2001, pp. 63-94.

Administración General del Estado en el exterior habrá de interpretarse a la luz de los principios del Derecho Comunitario sobre la materia que, como hemos dicho antes, fueron introducidos por primera vez en 1992 por el Tratado de la Unión Europea.

En efecto, los primeros pasos del Derecho Comunitario en este terreno se dieron fundamentalmente al amparo de la ampliación de las políticas comunitarias que llevó a cabo el Tratado de Maastricht¹⁸. Concretamente, en los artículos J.5 y J.6 del Título V, dedicado a las disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), sucesora de la antigua Cooperación Política Europea (CPE), y el artículo 8 C del Título II, que contenía las disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea.

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, vino a dar una nueva redacción al Título V del Tratado de la Unión Europea perfilando, en cuanto a los órganos competentes en materia de política exterior y seguridad común, así como en lo referente al deber de información y coordinación entre los Estados miembros, la regulación actual que mantiene en lo esencial los principios adoptados en Maastricht. Posteriormente, la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001 contemplará modificaciones que afectarán a la política de defensa dentro de la política exterior y de seguridad común, pero ninguna en relación con el sistema general establecido en los artículos 18 y siguientes del TUE.

De forma resumida, el artículo 18 dispone que, en materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión, será responsable de la ejecución de las acciones comunes y expresará en principio la posición de la Unión en las Organizaciones y Conferencias Internacionales, estando la Comisión plenamente asociada a estas funciones. La Presidencia estará asistida por el Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, y se prevé la posibilidad de que el Consejo designe, si lo considera necesario, un representante especial para cuestiones políticas concretas.

Por su parte, el artículo 19 establece el deber de coordinación e información de los Estados miembros respecto de su acción en las Organizaciones Internacionales y con ocasión de las Conferencias Internacionales, determinando que defenderán en esos foros las posiciones comunes y haciendo especial mención del deber que atañe a los Estados miembros que también lo son del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Finalmente, el artículo 20 establece que las Misiones Diplomáticas y Consulares de los Estados miembros y las Delegaciones de la Comisión,

¹⁸ Sobre ello pueden verse C. Jiménez Piernas, «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, año 1993, núm. 1, pp. 9-51, y E. Vilariño Pintos, «Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, año 1995, núm. 2, pp. 417-443.

tanto ante terceros países como ante Conferencias u Organizaciones Internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo. Asimismo, determina que intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este precepto, antiguo artículo 8 C, dispone que: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.»

Y este mismo derecho se recoge en el artículo 8.2.C del Proyecto de Tratado, por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003, al tratar de la ciudadanía de la Unión, y se reitera en la Parte II que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en el artículo II-46 referido a la protección diplomática y consular con carácter general sobre la política exterior y de seguridad común, el Proyecto de constitución la recoge como una de las competencias de la Unión en el artículo 15, cuyo apartado 2 dispone que: «Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán los actos que adopte la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia.» Mientras, el artículo 39 establece las disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política exterior y de seguridad común, distribuyendo las competencias entre el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, y determinando que esta política será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.

En conclusión, el contenido de los principios del Derecho comunitario en este campo supone una notable ampliación de las funciones que se encomiendan a los órganos de la Administración General del Estado en el exterior, en la medida en que se les atribuye, de modo general, una mayor capacidad de actuación en cuanto a las relaciones internacionales externas a la Unión Europea y la defensa de las posiciones comunes de ésta, así como en cuanto al desarrollo de la protección diplomática y consular respecto de los ciudadanos nacionales de otros Estados miembros de la Unión que no tengan representación en el país de que se trate.

En el primer caso, cuando se encomiende a estos órganos la representación exterior de la propia Unión Europea, se trata tan sólo de una asignación temporal de funciones, pues, como es sabido, la Presidencia de la Unión se ejerce de forma sucesiva y rotatoria por cada uno de los quince Estados miembros durante períodos de seis meses.

En cambio, la protección diplomática y consular de los ciudadanos europeos implica una ampliación permanente de funciones. A este respecto, el Informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión [COM (93) 702 final, de 21 de diciembre de 1993], en su apartado IV, letra E (protección diplomática y consular), reseña que el 241 Comité Político aprobó los días 29 y 30 de marzo de 1993 un conjunto de «Directrices para la protección de los ciudadanos comunitarios que no cuenten con representación por las representaciones diplomáticas comunitarias en terceros países» preparado por el Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares. Estas directrices, que comenzaron a aplicarse el 1 de julio de 1993, establecen que los nacionales de un Estado miembro, que no esté representado en el tercer país considerado, podrán recurrir a las representaciones diplomáticas de otros Estados miembros en busca de ayuda y posible repatriación en caso de dificultades, tales como muerte, accidente, ataque con violencia, enfermedad grave o arresto¹⁹.

Como es lógico, hay que entender que esta ampliación de funciones está vigente desde el momento de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en los términos definidos en éste y, aunque todavía no se ha recogido explícitamente en nuestro Derecho interno, sí aparecía en el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior del Estado que fue elaborado en la VI Legislatura. En su artículo 10, que recogía las funciones de las Misiones Diplomáticas Permanentes, incluía en su letra c) la de «defender y proteger los intereses de los españoles, así como los de los ciudadanos de otros países cuando proceda de acuerdo con la ley, con las normas que regulan la ciudadanía de la Unión Europea y con los convenios internacionales»; mientras el artículo 26.a) disponía que son funciones consulares, entre otras, «la protección y asistencia consular a los españoles y a los ciudadanos de otros países a los que proceda otorgarlas de acuerdo con la ley, las normas que regulan la ciudadanía de la Unión Europea y los convenios internacionales». Por su parte, el artículo 17 del Anteproyecto iba más allá y preveía que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, podrá acordar con los restantes miembros de la Unión Europea la creación de Misiones Diplomáticas conjuntas en terceros Estados. Asimismo, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá decidir que se compartan servicios comunes con las Misiones Diplomáticas de los otros Estados miembros.

¹⁹ La idea de la cooperación diplomática y consular resulta de lo más sugerente, aun dejando al margen la cuestión de su eficacia real. Por ejemplo, el modelo comunitario ha sido propuesto para otros ámbitos, y en concreto para el iberoamericano, por el profesor Vilarinho Pintos, quien afirma la necesidad de incrementar la cooperación en materia diplomática y consular superando los tratados bilaterales, hasta conseguir un convenio multilateral de complementariedad diplomática que permita que allá donde un Estado de la Comunidad Iberoamericana no tenga representación pueda asumirla otro. Informe de la Ponencia «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno», aprobado por la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado el día 20 de abril de 1998 y publicado en el *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 468, de 13 de mayo de 1998, p. 28.

2.3. Las funciones de los Embajadores y los Representantes Permanentes

El artículo 37 de la LOFAGE realiza una enumeración sintética de las funciones de los Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales que debe examinarse en relación con la normativa vigente sobre la materia antes de su aprobación.

1. En primer lugar, la función representativa, esencia de las relaciones diplomáticas, se establece en el apartado 1, a cuyo tenor: «Los Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales representan al Reino de España en el Estado u Organización Internacional ante los que están acreditados.» Esta función ya venía reconocida, por lo que se refiere a los Embajadores, en el artículo 14 del Real Decreto 632/1987, que no solamente dice que representan a España ante el Estado en el que hayan sido acreditados, sino también que ostentan ante él la máxima autoridad del Estado español. Y respecto de los Representantes Permanentes, es el artículo 17 de la misma norma el que dispone que tienen la representación de España en las Organizaciones Internacionales ante las que están acreditados.

El examen de esta función requiere quizá de una mención a las competencias en esta materia de los órganos centrales, pues, como recordara A. Verdross, todos los órganos de un Estado, y no sólo los dedicados a las relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional, pueden realizar actos con relevancia jurídico-internacional, aunque aquéllos, llamados externos o periféricos, son los más importantes en la materia. Entre los órganos internos, en rigor, habría que hablar de los órganos integrantes del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Ello nos llevaría demasiado lejos, en un contexto como el del presente comentario tan sólo cabe hacer una referencia conjunta al Jefe del Estado y al Presidente del Gobierno, así como a las funciones de las Cortes Generales y del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El Jefe del Estado era históricamente, y en el Estado absoluto, el órgano normal y único capaz de vincular internacionalmente a su país. A partir de la Revolución francesa y con el desarrollo del constitucionalismo durante los siglos XIX y XX, la concepción de la soberanía nacional, y sobre todo la teoría de la división de poderes, influyen de manera notable en la configuración del ejercicio de las facultades del Jefe del Estado, que quedan muy limitadas en las democracias parlamentarias en las cuales el Jefe de Gobierno adquiere una enorme relevancia para representar al Estado en los asuntos internacionales.

El artículo 7.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, firmada el 23 de mayo de 1969, a la que España se adhirió por Instrumento de 2 de mayo de 1972 (y que entró en vigor el 27 de enero de 1980), y también el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, de 21 de mayo de 1986, a la que España se adhirió en 1989, incluye al Jefe de Gobierno,

junto al Jefe del Estado y al Ministro de Asuntos Exteriores, como órganos que, en virtud de sus funciones, se considera que vinculan a su Estado en materia de tratados sin tener que presentar plenos poderes. Por otro lado, el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque exige que cada miembro del Consejo de Seguridad ha de estar representado en las reuniones del mismo por un representante acreditado, añade que: «El Jefe de Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores de cada miembro del Consejo de Seguridad tendrán derecho a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad sin presentar credenciales.»

Naturalmente, en el plano constitucional interno respectivo, la capacidad del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno para comprometer internacionalmente a su país, sea por acto unilateral, sea por instrumento convencional, puede conocer limitaciones, particularmente las derivadas de la necesidad de obtener previa autorización del poder legislativo. Por eso hay que distinguir entre el plano internacional, en el que corresponde al Jefe del Estado el llamado *ius representationis omnimodae*, que consiste en la alta dirección de la política exterior, la ratificación o la adhesión a los tratados, el poder de declarar la guerra y de concluir la paz, la facultad de enviar y recibir agentes diplomáticos y nombrar los consulares, así como el de conceder el exequátur a los cónsules extranjeros, y tiene, en general, la competencia de declarar la voluntad del Estado respecto de los otros Estados, mientras la competencia para formar dicha voluntad es generalmente atribuida a otros órganos, y el plano interno, puesto que en los regímenes de ejecutivo dualista, el Jefe de Gobierno es quien, en efecto, dirige y coordina la acción política del país en la que queda incluida la política exterior, siendo el superior del Ministro de Asuntos Exteriores²⁰.

Además, tanto el Jefe del Estado como el del Gobierno gozan, según el Derecho Internacional general, de ciertos privilegios e inmunidades que si en el pasado tenían una fundamentación personal apoyada en la idea de la extraterritorialidad, como dice F. Deak, hoy se justifican en base al principio de igualdad soberana de los Estados. El régimen de estos privilegios e inmunidades está contenido, principalmente, en la Convención sobre Misiones Diplomáticas Especiales de 16 de diciembre de 1969, aprobada por la Asamblea General de la ONU y la Convención sobre la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, aprobada en Nueva York, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por su Resolución 3.166 (XXVIII), el 14 de diciembre de 1973, que entró en vigor el 20 de febrero de 1977 y a la que adhirió España el 8 de agosto de 1985.

Del régimen de estas normas se deduce que, entre los privilegios e inmunidades que protegen a los Jefes de Estado y de Gobierno, están el de la

²⁰ Al respecto pueden consultarse M. Díez de Velasco, *op. cit.*, pp. 330-335; J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público*, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, pp. 469-478; A. J. Rodríguez Carrión, *op. cit.*, pp. 273-276, y J. Puente Egido, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, vol. II, 3.ª ed., Edisofer, Madrid, 1999, pp. 25-31 y 37-53.

inviolabilidad personal, que comporta la necesidad de una protección especial; el de la inmunidad de jurisdicción penal, que es completa, y la posibilidad de ejercer en el extranjero las funciones propias de su cargo y tomar decisiones que tengan repercusión fuera del territorio del Estado visitado. Recordemos al respecto los ejemplos, ya clásicos, del Rey de España, D. Alfonso XIII, que durante su viaje a París en 1920 firmó varios Decretos de especial trascendencia, y el de Eduardo VII de Inglaterra, que desde Biarritz nombró en 1908 un Primer Ministro.

En lo que respecta a los privilegios e inmunidades del Jefe del Gobierno que no es el Jefe del Estado, hoy se entiende con el profesor Cahier que cuando se halla en país extranjero tiene también derecho a ciertos privilegios e inmunidades, entre los que destacan la inviolabilidad de su persona y de su residencia y la completa inmunidad de jurisdicción penal. En todo caso, según el artículo 21.2 de la Convención sobre Misiones Especiales de 16 de diciembre de 1969, cuando el Jefe de Gobierno participe en una misión oficial del Estado que envía gozará en el Estado receptor o en un tercer Estado, además de lo que otorga la presente Convención, de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el Derecho Internacional.

En el plano interno, según el artículo 56.1 de la Constitución Española: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.» En consonancia con este principio, el artículo 63 enuncia las funciones específicas del Rey en el plano internacional:

- «1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.
2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.»

No obstante, todas estas facultades son regladas si tenemos en cuenta el carácter de nuestra Monarquía como parlamentaria (artículo 1.3) y la institución del refrendo (artículo 64.1 de la CE)²¹.

Con el refrendo, siguiendo el esquema general, junto a la responsabilidad se traslada la decisión. Así, es al Gobierno a quien corresponde la decisión

²¹ En relación con esta cuestión, además de los numerosos estudios que pueden consultarse desde la perspectiva del Derecho Constitucional, entre los cuales podemos destacar el de E. Pérez Vera y A. J. Rodríguez Carrión, «Artículo 63: Atribuciones internacionales del Rey», en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. V, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, pp. 261-278, cabe recomendar, para una visión histórica, la obra colectiva *Corona y Diplomacia: la monarquía española en la historia de las relaciones internacionales*, Escuela Diplomática en la Biblioteca Diplomática Española, Madrid, 1988.

fundamental sobre esta cuestión, pues, según el artículo 97: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.» De acuerdo con ello, la manifestación del consentimiento por el Rey para obligar internacionalmente al Estado no se vincula a una determinada forma del acto de prestación del consentimiento (ya sea mediante firma, ratificación, adhesión, canje de instrumentos o cualquier otra forma que se hubiese convenido), adaptándose los preceptos constitucionales al artículo 11 de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados, en cuanto al principio de libertad de formas para obligarse.

Además, debe tenerse en cuenta el papel del Presidente del Gobierno, que, según el artículo 98.2 de la Constitución, «dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros de la misma, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión». Es, por tanto, el superior inmediato del Ministro de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, las Cortes Generales tienen intervención tanto en cuanto a la declaración de la guerra y la firma de la paz, según el artículo 63.3 de la Constitución, y también intervienen en la conclusión de los Tratados y Convenios Internacionales. Esta intervención se recoge en el artículo 93, que ya hemos citado, por lo que se refiere a los tratados que exigen una autorización mediante Ley Orgánica, y en los artículos 94 y 95.

El artículo 94.1 del texto constitucional establece que:

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

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o Convenios de carácter militar.
- c) Tratados o Convenios que afecten a la integridad territorial o a los derechos y derechos fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o Convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o Convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.»

La doctrina ha criticado este enunciado por cuanto, pese a su apariencia de lista de materias tasadas, prácticamente abarca la totalidad del espectro de tratados que puedan celebrarse. Así la amplitud del término «carácter político» o la dificultad de que un Tratado no implique modificación o derogación de alguna ley o no exija medidas legislativas para su ejecución.

En todo caso, la naturaleza jurídica de la intervención de las Cortes Generales consiste en la autorización para prestar el consentimiento (con diferentes modalidades de procedimiento de votación), pero las Cortes no ratifican ni firman ni se adhieren, sino que autorizan este acto de prestación

del consentimiento que corresponde al Rey manifestar cualquiera que sea su forma²².

Además, la intervención de las Cortes Generales en los tratados de menor importancia, que no encajan por razón de su contenido e incidencia cualitativa en los dos supuestos anteriores, se limita a recibir información inmediata y oficial de su celebración. El artículo 94.2 dispone que: «El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.»

Por último, hay que tener en cuenta el artículo 95 de la Constitución a cuyo tenor:

- «1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.»

Como es sabido, ya se ha hecho uso de la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional por la vía del artículo 95.2, en relación con la firma del Tratado de la Unión Europea. En su Declaración de 1 de julio de 1992, el Tribunal Constitucional afirmó la posible incompatibilidad entre el artículo 8 B del Tratado y el apartado 2 del artículo 13 de la Constitución (sufragio pasivo en las elecciones locales). Lo cual llevó a la única reforma constitucional que, hasta el momento, ha conocido nuestra Carta Magna, la reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992.

Finalmente, debemos referirnos al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como principal órgano de las relaciones internacionales, dentro de la Administración General del Estado.

En todos los Estados modernos existe el Ministerio de Asuntos Exteriores bajo diversos nombres. Al frente del mismo se encuentra un Ministro que es el jefe de la rama administrativa que dirige la política exterior, bajo la dependencia del Jefe del Estado o del Gobierno, según los regímenes políticos. Los distintos Derechos internos son los encargados de reglamentar sus funciones y la organización del Ministerio que dirige, aunque existen algunas normas comunes, generalmente, a todos los Estados, como la de que se encuentre al frente de la Diplomacia de su país y su nombramiento y cese sea comunicado por carta del propio Ministro al Cuerpo Diplomático acreditado. De ahí la importancia creciente del Ministro de Asuntos Exte-

²² La actualidad nos ofrece algún ejemplo de este tipo de autorizaciones, como la que exigía la ratificación del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, que pretende sentar las bases para permitir el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea en una Unión ampliada. La Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, concedió dicha autorización, mientras la Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre, autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Chipre, la República de Eslovaquia, la República de Eslovenia, la República de Estonia, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia y la República Checa.

riores en el mundo de hoy, profundamente internacionalizado. Baste recordar, al respecto, el aumento de los acuerdos de forma simplificada en la práctica de los Estados y en los que la firma del Ministro de Asuntos Exteriores es habitual. Junto a ello cabe señalar también la existencia, dentro de las Organizaciones Internacionales, de órganos formados por los Ministros de Asuntos Exteriores, como en el Consejo de Europa o en la OEA (Reuniones consultivas de Ministros de Asuntos Exteriores).

En cuanto a las normas internacionales que le son de aplicación, podríamos decir que goza de un régimen de privilegios e inmunidades muy similar al recogido para los Jefes de Estado y de Gobierno, puesto que tanto el artículo 21 de la Convención de Viena sobre Misiones Diplomáticas Especiales de 1969 como la Convención sobre la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Especialmente Protegidas, incluidos los Agentes Diplomáticos, de 1973, los incluyen en su ámbito de aplicación cuando viajan fuera de los Estados a los que representan.

En el plano interno, el Derecho español atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación las funciones principales de mantener la unidad de acción el exterior y ser el intermediario entre el Reino de España y los Estados extranjeros. Aunque la mejor referencia a sus funciones es la que se contiene en el artículo 1 del Real Decreto 1473/2000, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, que debe entenderse en vigor en cuanto no se oponga al Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales. Esta norma crea el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y le atribuye «la dirección de la política exterior y de la política de cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, así como el ejercicio de las demás competencias hasta ahora atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores». El Real Decreto 1473/2000 resumía éstas diciendo que: «Al Ministerio de Asuntos Exteriores le compete, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, las funciones de: planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado; concertar y potenciar sus relaciones con otros Estados y Organizaciones Internacionales; defender los intereses y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el exterior; dirigir la política de cooperación internacional para el desarrollo y coordinar a los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia; fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas de España, y participar, en la esfera de actuación que le es propia, en la propuesta y aplicación de la política de extranjería.»

En fin, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es, de todos los que nos corresponde estudiar, el órgano más afectado por las disposiciones de la LOFAGE, la cual dedica todo su Capítulo I del Título II a los órganos centrales, dividiéndose en cuatro Secciones: la primera dedicada a los Ministerios y su estructura interna (artículos 8 a 11); la segunda

referida a los órganos superiores de los Ministerios (artículos 12 a 14); la tercera relativa a los órganos directivos (artículos 15 a 19); y la 4ª sobre los Servicios Comunes de los Ministerios (artículos 20 y 21). Pero para su estudio tenemos que remitirnos a los comentarios de los artículos correspondientes, bastando ahora con insistir en que el Ministro de Asuntos Exteriores es el órgano superior jerárquico de todos los que forman parte de la Administración General del Estado en el exterior.

2. En segundo término, el artículo 37.2 de la Ley atribuye a los Embajadores y Representantes Permanentes la dirección de la Administración General del Estado en el exterior y la colaboración en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado, definida por el Gobierno, bajo las instrucciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de quien dependen funcionalmente y, en su caso, del o de los Secretarios de Estado del Departamento. Actualmente existen en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tres Secretarías de Estado, conforme a la estructura orgánica diseñada por el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales. La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, la Secretaría de Estado para la Unión Europea y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

3. Finalmente, el apartado 3 del mismo artículo 37 continúa encomendándoles la coordinación de la actividad de todos los órganos y unidades administrativas que integran la Administración General en el exterior, a efectos de su adecuación a los criterios generales de la política exterior definida por el Gobierno, de acuerdo con el principio de unidad de acción en el exterior.

Puede decirse que estas funciones de dirección y coordinación engloban, de alguna manera, todas las atribuciones que el Real Decreto concedía a los Embajadores y los Representantes Permanentes y cuya enumeración, por tanto, debe entenderse vigente como desarrollo de la Ley. Así, dentro de dichas funciones se comprende la jefatura superior y la dirección de la Misión o de la Representación y de todo el personal de las mismas que, respectivamente, determinan los artículos 14 y 17 del Real Decreto. Del mismo modo, puede considerarse en vigor el artículo 9, a cuyo tenor:

«Para el cumplimiento de sus funciones, incumbe a los Jefes de Misión Diplomática, de Representación Permanente y de Delegación lo siguiente:

- a) Impulsar y coordinar la actividad de los distintos órganos de la Administración en el exterior en el Estado receptor, o ante los Organismos o Conferencias Internacionales ante los que están acreditados.
- b) Informar a los miembros de la Misión Diplomática, Representación Permanente o Delegación sobre los asuntos que afecten al desempeño de sus funciones y recibir puntual información sobre sus actividades.
- c) Supervisar la actividad administrativa de todas las unidades integradas en la Misión Diplomática, Representación Permanente o Delegación en sus aspectos políticos, jurídicos y económicos.

- d) Velar por el estricto cumplimiento de sus deberes por parte de los funcionarios públicos y a tal efecto podrán ejercer las funciones a que se refiere el artículo 29.1 del Reglamento de Régimen Disciplinario de la Administración del Estado.»

Recordemos que este Reglamento fue aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, y que su artículo 29.1 establece quién será competente para ordenar la incoación de un expediente disciplinario. Es decir, en todo caso, el Subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario y los Directores Generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial. El Reglamento hablaba también de los Gobernadores Civiles, pero, en virtud de la Disposición adicional cuarta de la LOFAGE, estas competencias son asumidas por los Delegados del Gobierno.

4. Lo que ahora interesa resaltar es que en el ejercicio de estas funciones los Embajadores y los Representantes Permanentes habrán de actuar bajo la dependencia funcional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de manera que, articulándose según el esquema previsto en el artículo 6 de la Ley, aquéllos son los órganos directivos y éste el órgano superior. Y, de acuerdo con el apartado 8 de este artículo 6, corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.

Además, en su funcionamiento, los Embajadores y Representantes Permanentes habrán de observar los principios del artículo 3.2 de la Ley (eficacia, eficiencia, programación y desarrollo de objetivos, etc). Especial interés tiene, en el caso de las Misiones Diplomáticas, el desarrollo del principio de servicio a los ciudadanos recogido en el artículo 4 de la propia LOFAGE y según el cual éstas deben asegurar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración y la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles. Parece lógico que éste sea uno de los principios inspiradores básicos de la actuación de un órgano que tiene encomendada como una de sus funciones principales la protección de los intereses de los ciudadanos españoles que se encuentren fuera de España. Y en esta línea parecen también fundamentales para la organización de las Misiones Diplomáticas las previsiones del artículo 4.2, según el cual:

«La Administración General del Estado desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos:

- a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.

- b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.»

Precepto que, por otra parte, se encuentra en plena armonía con las previsiones del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que recoge los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, sobre todo, en lo que se refiere a la letra a), con el artículo 45 de la misma, que establece la obligación de las Administraciones Públicas de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias y el derecho de los ciudadanos de relacionarse con aquéllas empleando estos mismos medios.

Junto a todo lo anterior debe interpretarse que el artículo 10 de la LOFAGE es aplicable al ejercicio de las funciones de los Embajadores y Representantes Permanentes en tanto que, como hemos visto reiteradamente, son órganos directivos de la Administración General del Estado. Por eso serán de aplicación al desempeño de tales funciones:

- a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada²³.
- b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

En fin, en esta cuestión hay que mencionar, por último, la casi equiparación funcional que efectúa el artículo 37.5 de la LOFAGE del Representante Permanente Adjunto ante la Unión Europea respecto a los Embajadores y Representantes Permanentes. Esta previsión, que en un principio se hacía por la Disposición adicional séptima y fue trasladada como consecuencia de una enmienda aprobada en el Senado justificada como una mejora técnica, se debe fundamentalmente al importante volumen de trabajo existente en la Representación Permanente ante la Unión Europea. Tal volumen es el que obliga a atribuir al Representante Permanente Adjunto las funciones contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 37; es decir, las de dirección y coordinación, aunque no se le reconozca la capacidad de

²³ Esta responsabilidad, vinculada siempre al ejercicio de la profesión diplomática, ha hecho que con frecuencia se haya reflexionado y escrito sobre las cualidades y conocimientos que debe reunir quien desee dedicarse a la misma y sobre las condiciones de la educación y preparación para ello. De los muchos tratados, «espejos de Embajadores» que han proliferado en la historia de la diplomacia, queremos ahora destacar a A. Domingo de Porlier Saenz de Asteguieta, *El joven diplomático*, cuya edición facsímil se ha publicado acompañada de algunos textos introductorios, entre los que destaca el espléndido estudio histórico de M. Hernández Ruigómez, *El Joven Diplomático*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1996.

También pueden consultarse L. E. Togores Sánchez y J. L. Neila, «La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)», en J. Martínez Cardos (dir.), *Escuela Diplomática*, Madrid, 1993, y R. Valdivielso del Real, *La carrera diplomática en España (1939-1990)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1996.

representación del Reino de España que, ante la Unión Europea, corresponde únicamente al Representante Permanente.

Asimismo, se equipara al Representante Permanente Adjunto ante la Unión Europea a los Embajadores y Representantes Permanentes a efectos de su nombramiento (artículo 37.4 y 5 de la Ley) y en cuanto a la categoría de su puesto, que es considerado como un órgano directivo (artículos 6.4 y 37.5 de la Ley) y, por ello, su titular tendrá la condición de alto cargo (artículo 6.5). Todo ello atendiendo, sin duda, a la relevancia y amplitud de las funciones del puesto derivadas de la peculiar naturaleza de la Unión Europea, sujeto ante el que se ejerce la representación y que, por su complejidad, rebasa la concepción tradicional de lo que es una Organización Internacional.

2.4. Nombramiento y estatuto personal

Esta última cuestión nos permite enlazar con el nombramiento y estatuto personal de los Embajadores y Representantes Permanentes, al respecto del cual tan sólo encontramos la mención que el artículo 37.4 de la Ley hace al nombramiento de los mismos, remitiéndose a la normativa del Servicio Exterior. Ésta dedica los artículos 13 y 18 del Real Decreto 632/1987 al nombramiento, respectivamente, de unos y de otros, así como a su sustitución en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad de ejercicio del cargo por su titular.

El nombramiento de los Jefes de Misión ha de respetar, en todo caso, las previsiones del artículo 63.1 de la Constitución. Así lo recoge el artículo 13.1 del Real Decreto 632/1987, que establece que: «La Jefatura de las Misiones Diplomáticas será desempeñada por un Embajador o un Encargado de Negocios con cartas de Gabinete, que será nombrado por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, y acreditado por S. M. el Rey.»

Ahora bien, también es de aplicación el artículo 6.10 de la LOFAGE, en tanto que los Embajadores son titulares de órganos directivos, por lo que deben ser nombrados «atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia», en la forma establecida en la Ley. La Jefatura de las Misiones Diplomáticas se encomienda siempre a agentes diplomáticos de la primera categoría. En concreto, a los Embajadores, que son quienes ocupan la Jefatura de las Misiones Permanentes y, con mucha frecuencia, también la de las Misiones Diplomáticas Especiales.

Por otra parte, el artículo 13.2 del Real Decreto prevé que, en los casos de vacante del cargo y ausencia o imposibilidad de ejercicio de su titular, la Jefatura de la Misión será desempeñada por el Ministro Consejero en calidad de Encargado de Negocios *ad interim*. Y no habiendo Ministro Consejero, la sustitución corresponderá al funcionario diplomático que preste sus servicios en la Cancillería Diplomática de la Misión y tenga mayor categoría administrativa y, en caso de igualdad, al más antiguo.

En cuanto a la Jefatura de las Representaciones Permanentes, según el artículo 18 del Real Decreto 632/1987, será desempeñada por un Representante Permanente, acreditado por S. M. el Rey y nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, si tiene la categoría de Embajador, y por Orden del Ministro, si no la tiene. En los casos de vacante del cargo y ausencia o imposibilidad de ejercicio de su titular, el Representante Permanente será sustituido por el Representante Adjunto, si lo hubiere y, en otro caso, por el funcionario que reglamentariamente se determine.

Por lo que se refiere a las Misiones Diplomáticas Especiales, la Convención de Nueva York de 8 de diciembre de 1969 dispone, en su artículo 9.1, que estarán constituidas por uno o varios representantes del Estado que envía entre los cuales podrá designar un Jefe. La misión podrá comprender además personal diplomático, personal administrativo y técnico, así como personal de servicio. Respecto del nombramiento de estos miembros, según el artículo 8, se efectuarán libremente por el Estado que envía «después de haber dado al Estado receptor toda información pertinente acerca del número de miembros y la composición de la misión especial, y en particular los nombres y calidades de las personas que se propone nombrar. El Estado receptor podrá negarse a aceptar una misión especial cuyo número de miembros no considere razonable habida cuenta de las circunstancias y condiciones del Estado receptor y de las necesidades de la misión de que se trate. Podrá también, sin dar las razones de ello, negarse a aceptar a cualquier persona como miembro de la misión especial».

Cabe señalar, finalmente, que el Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior preveía, respecto de las Misiones Diplomáticas Especiales, que su Jefe fuera nombrado mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, con el título de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de España, siendo el Real Decreto de constitución el que fije el cometido de la Misión y los criterios para determinar su inicio y fin. Aparte de esto, el Ministro podría proponer al Gobierno como Embajadores en Misión Especial a funcionarios que presten servicio en los órganos centrales del Servicio Exterior cuando lo estime conveniente en razón de las funciones que les hayan sido asignadas y que impliquen desplazamientos ocasionales al extranjero (artículo 18 del citado texto).

En otro plano, y por lo que respecta al estatuto personal de los Embajadores y Representantes Permanentes, la Ley les atribuye, en tanto que titulares de órganos directivos, la condición de altos cargos. Ello implica distintas consecuencias como el sometimiento de su cese a los mismos requisitos procedimentales que afectan a su nombramiento y, sobre todo, la aplicación a los Embajadores y Representantes Permanentes del régimen establecido en la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, desarrollada por el Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto, por el que se regulan los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos.

Esta perspectiva debe completarse con la normativa internacional sobre la materia que tiende a reforzar la protección personal de los Agentes Diplomáticos. Principalmente, la Convención de Nueva York sobre prevención y castigo de los delitos contra las personas protegidas, incluidos los Agentes Diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973, a la que se adhirió España el 8 de agosto de 1985, y la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961, a la que antes se ha hecho referencia, que, especialmente, ha codificado con una gran amplitud los privilegios e inmunidades de todos los Agentes Diplomáticos. Los privilegios e inmunidades de los Agentes Consulares se recogen en la Convención de 1963, mientras que los que afectan a los miembros de las Misiones Especiales están recopilados en la Convención de Nueva York de 8 de diciembre de 1969²⁴.

²⁴ La importancia de esta cuestión, así como el alto grado de desarrollo del Derecho Internacional en la materia, se aprecia fácilmente si atendemos al gran número de preceptos de estas Convenciones que se dedican a ello, y que van desde el reconocimiento de la inviolabilidad de los locales de la Misión y la inmunidad de jurisdicción, hasta el establecimiento de privilegios honoríficos o fiscales. Un excelente resumen del régimen establecido por estas normas se puede encontrar en M. Díez de Velasco, quien distingue para su estudio, en conjunto, entre privilegios, inmunidades y facilidades (*op. cit.*, pp. 313 y ss.).

Ello hace que sea difícil recoger un trato más favorable mediante acuerdos bilaterales. No obstante, no dejan de darse pasos en esta dirección, como lo muestra el amplio conjunto de acuerdos suscritos en los últimos tiempos entre el Reino de España y distintos países iberoamericanos sobre el libre ejercicio de actividades remuneradas para familiares dependientes del personal diplomático, consular, administrativo y técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares. Desde una perspectiva multilateral también se producen avances en sectores concretos, como los que representan el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, hecho en Nueva York el 23 de mayo de 1997, o el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, hecho en Kingston el 27 de marzo de 1998.

En fin, podemos encontrar también reflejo de esta situación en la preocupación por cumplir los compromisos asumidos en estos tratados recogida en normas como el Real Decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, sobre franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de organismos internacionales, y de modificación del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, y la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de mayo de 2001, por la que se establecen los límites de estas franquicias y exenciones.