

# NOTAS

## EL REFERENDUM SOBRE LA OTAN Y LA DENUNCIA DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE

Por ARACELI MANGAS MARTIN

### I. LA CONVOCATORIA DE UN REFERENDUM

El artículo 92.1 de la Constitución española de 1978 prevé que «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». El procedimiento establecido para su convocatoria por el Rey consiste en una propuesta del presidente del Gobierno que debe obtener la autorización del Congreso de los Diputados. El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (BOE de 23 de enero de 1980) precisa que en la solicitud de autorización que dirige el presidente al Congreso se incluirán los términos exactos en que haya de formularse la consulta y que dicha autorización del Congreso de los Diputados deberá reunir la mayoría absoluta en la votación.

Ya antes de producirse la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte expresé mi parecer sobre la, a todas luces, especial trascendencia de dicho acto, por lo que invocando un precepto constitucional, el artículo 92 de la Constitución, sugería la conveniencia de apelar al juicio de la sociedad española directamente<sup>1</sup>. Pero es obvio que, independientemente de que fuera la adhesión una decisión de especial trascendencia (lo que ciertamente no se negó por ningún grupo político), ese convencimiento no debe llevar a creer que exista automatismo entre un asunto decisivo para la vida nacional y la celebración de un referéndum.

En efecto, el procedimiento para la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 92 de la Constitución corresponde a una *competencia discrecional*, no reglada, del presidente del Gobierno, quien libremente y en el ejercicio de sus competencias constitucionales no convocó entonces un referéndum consultivo sobre la conveniencia o no de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte.

<sup>1</sup> MANGAS MARTÍN, A.: «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», *REI*, 1981-I, p. 106.

En importantes y conocidos trabajos se clarificó detalladamente la no obligatoriedad de su convocatoria y cuantos aspectos podrían sugerir una eventual relación entre referéndum y Tratado del Atlántico Norte<sup>2</sup>. Como hoy, en 1984, no tiene sentido volver sobre dicha relación por haberse producido ya la adhesión al Pacto Atlántico, igualmente no tiene sentido ninguna referencia al Derecho constitucional comparado en materia de ratificación de tratados y la eventual utilización del referéndum a tal fin (de excepcional uso) y que de forma esclarecedora fue abordado en el dictamen de los profesores Carrillo Salcedo y Ramírez Jiménez.

En cambio está legitimado volver a referirnos al referéndum tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como del Derecho constitucional porque ahora, como es de todos conocido, ha sido una oferta prometida por el partido ganador de las elecciones generales de 28 de octubre de 1982, promesa sobre la que el presidente del Gobierno y varios miembros del Gabinete se han ratificado como algo *cierto en el qué*, si bien *incierto en el cuándo y cómo* de su convocatoria. Ciertamente la perspectiva del referéndum proyectado es distinto al debatido en 1981, ya que este referéndum que pende sobre la vida política española de los próximos meses no interfiere el procedimiento de celebración de un tratado de adhesión, sino que aparece relacionado justamente con un objetivo distinto: la permanencia de España en el Pacto Atlántico.

A) *El referéndum sobre un Tratado: la perspectiva del Derecho internacional*

Un primer aspecto a destacar, desde la renovada perspectiva del referéndum sobre un compromiso convencional existente, es si el Derecho internacional tiene algo que decir sobre una consulta popular que cuestiona el cumplimiento de obligaciones internacionales. En este sentido una primera duda podría plantearse pues en un caso singular la Constitución danesa, en su artículo 42, excluye la celebración de un referéndum sobre «los proyectos de ley que regulan la aplicación de obligaciones convencionalmente existentes». Sin embargo no creo que se traten, de un lado, la constitucionalidad prevista y prohibida en Dinamarca, y de otro, el esperado referéndum español, de situaciones que seriamente pueden ser comparables.

Aquella prohibición se conecta con la firme voluntad del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales y por tanto de evitar que la participación directa de los ciudadanos pueda impedir el necesario desarrollo o ejecución de algún tratado. En el caso danés el referéndum cuestionaría no el fondo del compromiso contraído, sino que haría incierto el subsiguiente

<sup>2</sup> Véase el «Dictamen sobre los problemas jurídicos que suscita la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», elaborado por los Profesores Doctores Juan Antonio Carrillo Salcedo y Manuel Ramírez Jiménez, a petición del Centro de Estudios Constitucionales; en especial las pp. 44-54 (de las que es autor el profesor Carrillo Salcedo) y la segunda parte, dedicada exclusivamente al tratamiento constitucional del referéndum (de la que es autor el profesor Ramírez Jiménez).

cumplimiento del mismo y pondría en juego la responsabilidad del Estado. Efectivamente carece de lógica jurídica y política impedir el cumplimiento de un tratado por medio de un referéndum, cuando éste, de celebrarse, tiene sentido únicamente o bien para impedir a tiempo su celebración o bien para apoyar la retirada o la permanencia. Este último tipo de referéndum, el planteado ahora en España, que se centra en la vinculación o desvinculación respecto a un compromiso internacional, es el único coherente constitucional e internacionalmente y no es asimilable a ese pretendido referéndum que pondría en juego la responsabilidad internacional del Estado y que no sin razón rechaza expresamente la Constitución danesa.

Desde el punto de vista de la formación de la voluntad del Estado en orden a una eventual desvinculación, el principio de autoorganización del Estado faculta a éste a acudir, para formar esa voluntad, a las Instituciones (Consejo de Estado, Parlamento, Comunidades Autónomas ...) o a la participación popular como procedimiento consultivo que coopere en la expresión de su voluntad.

No hay, pues, obstáculo alguno en el Derecho internacional para que el Estado, antes de decidir la permanencia o la retirada (cuando así esté prevista en el mismo o se deduzca de la naturaleza del tratado) asocie en ese proceso de determinación de su decisión a la población, y máxime si tenemos en cuenta que el *resultado del referéndum no vincula jurídicamente al Gobierno* a la hora de decidir la retirada o la permanencia *ni a las Cortes* condicionalmente cuando éstas tuvieran que dar su autorización para la desvinculación de España de la OTAN. Naturalmente que no ignoro que un resultado mayoritariamente en contra de la permanencia tendrá una notable influencia política tanto sobre el Gobierno como sobre las Cortes, pero en términos jurídicos el resultado del referéndum no será vinculante.

Aunque he señalado que el Derecho internacional no se opone a la celebración de un referéndum consultivo que se pronuncie sobre la permanencia o retirada de un tratado, sin embargo las relaciones internacionales no son insensibles a este tipo de actitudes de los Estados que ponen en peligro la estabilidad de los compromisos adquiridos.

Es evidente que no es lo mismo un referéndum consultivo sobre un tratado *aún no celebrado*, como se pretendía en España respecto al Tratado del Atlántico Norte en los años 1980 ó 1981 que no hubiera tenido mayores repercusiones internacionales (pues España aún era libre de adherirse o no y de asociar la participación popular a título complementario). Por el contrario, el referéndum que se proyecta su convocatoria en el plazo de la presente legislatura (que finaliza en noviembre de 1986) afecta a un tratado que *ya está en vigor*.

En efecto, este referéndum pendiente puede crear *dificultades de orden político* en el exterior (incluso ya las está creando hasta el punto de que aún no se ha podido fijar la fecha de su convocatoria) y está en la mente de muchos que otros Gobiernos pueden ejercer fuertes *presiones* sobre la políti-

ca interior y exterior de España haciendo resurgir o alentando cíclicas reivindicaciones territoriales, o fomentando la insatisfacción de Instituciones del Estado que se verían presuntamente perjudicadas. Incluso, la manipulación de la opinión pública (y previamente la de la clase dirigente española) puede llegar a ser tal que para obtener su inclinación favorable en el eventual referéndum se obstaculicen de tal forma otras negociaciones internacionales (por ejemplo, la adhesión a las Comunidades Europeas) que una hipotética luz verde se presente como la compensación que incline la voluntad popular en favor de la permanencia de España en la OTAN. Ciertamente esa previsible luz verde para la adhesión a las Comunidades Europeas no puede ser una real contrapartida, pues si bien existen dificultades para la adhesión, éstas hubieran seguido su curso, y sin embargo ahora podrían verse acrecentadas, de manera intencionada, esas dificultades para producir un eventual desbloqueo el efecto psicológico apetecido por nuestros Aliados y quién sabe si también por nuestros gobernantes.

En ese sentido no deja de ser sintomático que en numerosas declaraciones y actuaciones del Gobierno, problemas importantes que encontrarían en la celebración del referéndum una oportunidad única, con seguridad irrepetible, para iniciar un entendimiento duradero y aceptable, se hayan prácticamente abandonado cuando precisamente utilizar, por ejemplo, el argumento de Gibraltar en el contexto de la coyuntura actual de la OTAN y de un referéndum sobre la permanencia española, en la práctica nos proporcionaría más sólidos y eficaces argumentos que cualquier reivindicación patriótica por muy bien fundada que esté en principios del Derecho internacional, como pueda ser el impecable pero secularmente ineficaz de la integridad territorial de España.

#### B) *El referéndum sobre un Tratado: la perspectiva constitucional española*

Ahora, desde la perspectiva del Derecho constitucional, convendría clarificar la constitucionalidad de un eventual referéndum que de forma directa pueda afectar a un tratado.

A mi entender, el artículo 92 de la Constitución es inequívoco y formula con un alcance amplio, realmente ilimitado, la posibilidad de convocatoria de un referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Es decir, decisiones políticas de especial trascendencia *interior o exterior*.

Ahora bien, a veces no basta que en algún caso una norma constitucional sea diáfananamente abierta para que, sin embargo, se vea enturbiada con restricciones artificiosamente relacionadas. Así es el caso de la relación que se ha pretendido establecer, con fines distintos, entre el artículo 92 y el artículo 87.3 de la Constitución que prohíbe la iniciativa popular en materias propias de carácter internacional.

Podría pensarse que dado que la Constitución española de 1978 teje una tupida malla sobre las relaciones internacionales separándolas de otros procedimientos y mecanismos constitucionales como si las relaciones internacio-

nales contaminasen cuantos aspectos materiales y procedimentales entraran en contacto con el acto internacional, desde esta perspectiva, que no es la mía, ocurriría que la prohibición de iniciativa popular en relación con materias internacionales sería extensible a un referéndum que tuviese por objeto un tratado internacional mediante una artificiosa analogía o mediante un falaz argumento de «sistemática constitucional».

Por lo que se refiere al artículo 87.3 de la Constitución esta prohibición de presentar proposiciones de ley relativas a cuestiones internacionales mediante la iniciativa popular se justifica por la naturaleza específica de las normas internacionales que exigen para su elaboración la negociación entre los Estados partes y la aceptación por todos ellos. Incluso si esta prohibición se sustenta en una lógica evidente en cuanto a la formación de la norma internacional, como he señalado en otro lugar<sup>3</sup>, esa especificidad no se lesiona al permitir manifestar la iniciativa popular mediante la proposición de una ley a fin de promover la ejecución de un tratado. Luego, creo que el propio artículo 87.3 debe ser matizado. Ahora bien, independientemente de que se acepte o no esa matización, no encuentro, en realidad, vínculo jurídico alguno que permita tender una relación ente el contenido del artículo 87.3 y el artículo 92.

En efecto, el artículo 87.3 tiene un contenido y finalidad distintos; lo que se prohíbe en relación con materias de carácter internacional es la iniciativa popular, es decir, la presentación de una proposición de ley fuera de los habituales cauces constitucionales (Parlamento, Gobierno, Comunidades Autónomas) y sustituir a éstos por 500.000 firmas. Son 500.000 firmas para presentar una proposición de ley a las Cortes (no para proponer un referéndum), proposición de ley e iniciativa popular que podría ser rechazada soberanamente por las Cortes o ser aprobada, en cuyo caso sería obligatorio el contenido de la ley.

Muy distinto contenido y finalidad se contempla en el artículo 92 de la Constitución. Aquí la iniciativa corresponde al presidente del Gobierno que discrecionalmente puede proponer al Congreso de los Diputados la celebración de un referéndum. Aquí la consulta se dirige a *todos* los ciudadanos sobre una decisión que libremente adoptará el Gobierno. Desde luego, el pretendido común denominador de la participación popular no es admisible para extender la prohibición del artículo 87.3 en relación con las materias de carácter internacional al artículo 92, ya que las iniciativas son dispares, así como el contenido y la finalidad son distintos. Desde luego no son comparables.

Buena prueba de que la Constitución española en su artículo 92 no se opone a la celebración de un referéndum sobre materias de carácter internacional, si así lo propone el presidente del Gobierno y lo autoriza el Congreso, es que el artículo 95 de la Constitución permite celebrar tratados contrarios

<sup>3</sup> MANGAS MARTÍN, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978». *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1981, núm. 61, pp. 171-172.

a la Constitución, previa reforma de ésta mediante un previsible referéndum (artículo 167 y 168 de la Constitución). El referéndum que presumiblemente se convocase, sin duda, tendría al tratado internacional como centro de la cuestión. Como ha señalado Guillaume Bacot cuando un tratado contrario a la Constitución no puede entrar en vigor más que después de una revisión, y esta revisión no puede hacerse más que con un referéndum, este referéndum recaerá en realidad mucho más sobre el tratado mismo que sobre la modificación constitucional que conlleva<sup>4</sup>. Esta consulta sobre el tratado internacional se convierte así en referéndum obligatorio, por lo que *a fortiori* el referéndum *consultivo* del artículo 92 que tenga por objeto un tratado internacional es perfectamente constitucional.

### C) El tipo de pregunta

Aunque se presuponga e incluso se confíe en la madurez de un electorado no cabe duda también que el tipo de pregunta que se haga al mismo puede tener sus efectos en sentido favorable o desfavorable. Esos efectos pueden tener lugar como consecuencia de que la redacción de la misma sea confusa, ininteligible o simplemente equívoca o ambigua en cuanto al fondo. Me voy a referir a este supuesto último que me parece que puede tentar más a los gobernantes que se ven obligados a convocar un referéndum ofrecido bajo el status de oposición y renovado con presumibles fines electoralistas. En efecto, este fue el caso del referéndum británico celebrado el 5 de junio de 1975 en relación con las Comunidades europeas. Prometido por los laboristas cuando estaban en la oposición y entonces con un alcance inequívocamente vinculante, cuando se organizó era ya simplemente consultivo y aunque se preguntaba a los ciudadanos británicos sobre la permanencia de Gran Bretaña en las Comunidades Europeas, sin embargo se establecía una evidente relación entre lo conseguido en las «renegociaciones» entre el Gobierno laborista y las Comunidades Europeas, con lo que realmente la respuesta que se pedía se ligaba más al refrendo de la actuación en la renegociación<sup>5</sup>. Merece recordar que el Gobierno laborista, a pesar de su actitud contraria al Mercado Común, hizo campaña *en favor* de la permanencia en las Comunidades Europeas, aunque los miembros del Gabinete conservaron su libertad para hacer campaña fuera del Parlamento, a favor del «no» y contra la decisión colegiada del Gobierno<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> BACOT, G.: «Remarques sur le rôle du référendum dans la ratification des traités», *RGOP*, 1978, página 1037.

<sup>5</sup> La pregunta fue la siguiente: «The Government have announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership of the European Community. *Do you think that United Kingdom should stay in the European Community (The Common Market)?*». Vid. SIMMONDS, K. R.: «The British Referendum», *CMLR*, 1975-2, pp. 258-260; DIBOUT, P.: «Referendum et système parlementaire: Etude de la consultation référendaire du 5 juin 1975 dans le Royaume Uni», *Revue internationale de droit comparé*, 1976, pp. 291-323.

<sup>6</sup> DIBOUT, P.: *Art. cit.*, pp. 310-312.

El artículo 3.1 de la Ley 2/1980, sobre el régimen de las distintas modalidades de referéndum, establece que se «señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado». Parece que el problema no está tanto en la claridad como en la redacción de los términos de la pregunta, pues la utilización de unos u otros puede determinar o influir en un resultado. Así, no es lo mismo preguntar sobre la permanencia o sobre la plena integración en la OTAN. Efectivamente, igual claridad parece tener la pregunta «¿está usted de acuerdo con la permanencia (o con la retirada) de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)?», o «¿está usted de acuerdo con la plena integración de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)?». Cualquiera de ambas preguntas cumplen aparentemente con el requisito de la claridad. Pero obviamente no es lo mismo cualquiera de las dos primeras (permanencia o retirada) que la segunda (plena integración), hasta el punto de que las consecuencias de un resultado negativo en uno u otro caso serían radicalmente diferentes.

Planteada la pregunta en torno a una voluntad favorable o contraria a la permanencia, una decisión popular en sentido negativo (o un amplio «sí» a la retirada), *políticamente* llevaría al Gobierno (jurídicamente no estaría obligado al ser un referéndum consultivo) a iniciar el procedimiento de denuncia del tratado. Una mayoría contraria a la permanencia (o favorable a la retirada) expresa una voluntad popular que desea romper *todo* vínculo jurídico con el Tratado del Atlántico Norte. Formular la pregunta así, además de claridad, expresaría una honestidad política frente al cuerpo electoral al que no se hurtaría el aspecto esencial de la decisión: *el permanecer o no en la OTAN sería entera responsabilidad del pueblo español*. Si la respuesta fuera favorable a la permanencia, el cuerpo electoral habría adoptado lo más esencial de la decisión, y al Gobierno y a las Cortes les correspondería asumir su responsabilidad en cuanto al *grado* de integración en la Alianza (integración o no en la estructura militar aliada) y a las modalidades de la misma.

Pero naturalmente si la pregunta fuera otra, si lo que se cuestionase fuera la plena integración o no en la OTAN, las consecuencias serían a todas luces muy diferentes. Si el Gobierno y las Cortes autorizasen una pregunta así, la campaña podría resultar muy cómoda para el Gobierno que tendría *garantizado un resultado mínimo*: la permanencia incuestionable en la Alianza Atlántica. Habría *salvado* la situación, *cumplido* su promesa electoral, pero significa también que ha partido con una ventaja esencial ya en la misma salida. Esa pregunta que solicita la opinión sobre la plena integración en la OTAN *da por sobreentendido* que el electorado no pone en tela de juicio la permanencia, que ésta es algo incuestionable e indefectiblemente adquirida. El vínculo jurídico existente en la actualidad estaría ya desde el inicio del proceso electoral del referéndum resguardado y *fuera de la decisión popular* a la que se habrá hurtado el protagonismo esencial sobre el fondo de la

decisión. Al dar por aceptada la permanencia, tan solo la participación popular decidiría sobre las formas de la integración: la intensidad y las modalidades. Es decir, si nos mantenemos como partes del Tratado del Atlántico Norte y su organización civil (situación actual), o si nos integramos en la estructura militar poniendo unidades militares de nuestras Fuerzas Armadas a disposición de los Mandos Aliados en tiempos de paz y asignando el resto para su utilización en caso de guerra.

A mi entender, si la pregunta tuviera que ser necesariamente única, no tendría dudas de que la pregunta sobre la permanencia es la única moral y políticamente admisible. Desde luego, si la pregunta única se relacionara con la plena integración, soslayando el problema de fondo, tengo la convicción moral de que estaríamos ante un *fraude premeditado*.

Ahora bien creo que plantear conjuntamente las dos cuestiones en el mismo referéndum permitiría conocer adecuadamente la voluntad popular y daría buena cuenta de la honesta intencionalidad del Gobierno. No creo que originase confusión en cuanto a la disparidad de respuestas, ya que los decididamente contrarios a la OTAN responderían presumiblemente *no*, con un doble *no* a ambas cuestiones y no habría lugar a confusión.

Quienes sean decididamente partidarios de que España se comprometa con la defensa de Occidente y lo haga asumiendo todas las responsabilidades y riesgos, incluso los más inmediatos, responderá con un *sí*, con un doble *sí* tanto a la permanencia como a la plena integración.

Y habrá otros ciudadanos que conscientemente se sientan solidarios con la defensa de Europa Occidental, que vean en nuestra permanencia ventajas políticas, militares y económicas pero que consideren inadmisibles la plena integración en la estructura militar al conllevar *de hecho* un abandono importante de soberanía y un riesgo de guerra incontrolado en caso de un ataque enemigo a cualquier aliado. La adopción de este tercer grupo de ciudadanos tendría también cabida en el referéndum a través de un *sí* a la permanencia y un *no* a la plena integración militar. La modalidad de compromiso que preconiza no sería diferente en la práctica del que mantienen Francia, Islandia o Grecia en la actualidad.

Técnicamente esa doble pregunta sería viable sin mayores complicaciones, pues ambas preguntas tienen su propio sentido y guardan una relación. En el momento del escrutinio y de la determinación del resultado sería más precisa y reveladora del estado de opinión del pueblo español que no se vería emplazado a tener que elegir entre *todo o nada* (caso de preguntar exclusivamente sobre la permanencia) ni se vería *engañado* ante una pregunta (en relación con la plena integración militar) sobre la que el Gobierno ya ha decidido la posición de fondo al redactar la pregunta.

Realizado el referéndum con las dos preguntas, con sus dos correspondientes casillas, en el escrutinio bastaría sumar los *síes* y los *noes* en relación con la permanencia y los *síes* y los *noes* en relación con la plena integración

militar. A partir de los resultados, en cualquier caso elocuentes sobre la voluntad del pueblo español, el Gobierno será libre jurídicamente para adoptar una decisión y las Cortes Generales para autorizarla.

## II. LA EVENTUAL DENUNCIA DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

El artículo 13 del Tratado del Atlántico Norte prevé que pasados veinte años de vigencia del Tratado, cualquier parte podrá, en lo que a ella concierne, poner fin al Tratado, un año después de haber notificado su denuncia al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual informará a los Gobiernos de las demás partes del depósito de cada notificación de denuncia.

Es la única disposición que se refiere a la posibilidad de una denuncia unilateral y ciertamente puede llevar a confusión por cuanto establece que la posibilidad unilateral de poner fin al Tratado no puede utilizarse hasta pasados veinte años de vigencia del Tratado del Atlántico Norte. Debe entenderse que se trata de un plazo objetivo, veinte años a partir de la entrada en vigor del Tratado, que como es sabido tuvo lugar el 24 de agosto de 1949; luego el 24 de agosto de 1969 transcurrió el plazo y a partir de esa fecha cualquier Estado parte puede denunciarlo independientemente de la entrada en vigor del Tratado para ese Estado. A mi entender esta es la lectura correcta del artículo 13 del Pacto Atlántico.

Cabe preguntarse por qué se previó únicamente la posibilidad de denuncia después de veinte años de vigencia. La explicación no es ni puede ser de carácter jurídico. Las razones que impulsaron a los redactores del Tratado a condicionar a un plazo largo la utilización de la denuncia unilateral son de exclusiva naturaleza política que combinaron, de un lado, el reforzar la necesitada presencia y compromiso norteamericano con la defensa de Europa Occidental y, de otro, garantizar la permanencia de los Estados europeos de la Alianza más allá de la mera coyuntura a fin de presentar un frente sólido y duradero ante la política expansionista de la Unión Soviética en Europa.

Pero aún en el caso de que no hubiera existido un precepto en el Tratado del Atlántico Norte<sup>7</sup> que permitiese a un Estado parte mediante un acto unilateral expresar su voluntad de no seguir vinculado al Tratado, la denuncia de un Tratado puede ser factible a través de una vía excepcional como reconoce el artículo 56.1 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Obviamente la posibilidad de denunciar un tratado que no lo ha previsto constituye una excepción en coherencia con el principio *pacta sunt servanda*. Las dos excepciones previstas por el citado artículo 56.1 del Convenio de Viena son las siguientes:

«a) que conste que fue intención de las Partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o

<sup>7</sup> O que el artículo 13 se interpretara de tal modo que se considere que España aún no puede acogerse a esa cláusula.

b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.»

Es esta segunda excepción la que tiene relevancia ya que la posibilidad de denunciar se basaría en un dato objetivo e intrínseco al Tratado: la naturaleza del mismo. Precisamente *los Tratados que crean una alianza militar son denunciabiles por su propia naturaleza*, contengan o no una cláusula de denuncia<sup>8</sup>.

Pero además, si añadimos a esa particular naturaleza del Tratado del Atlántico Norte, como pacto de ayuda mutua defensiva, que es también un Tratado constitutivo de una Organización Internacional (rudimentaria e incipiente según el texto del propio Tratado), ese derecho de denuncia se ve reforzado. Precisamente, los Tratados constitutivos de Organizaciones internacionales son una categoría de tratados que gozan de una presunción general en favor de un derecho de retirada por lo que también hay que incluirlos entre los que la retirada de un Estado miembro es perfectamente legítima, incluso aunque no se prevea la retirada de los Estados miembros del mismo<sup>9</sup>.

La denuncia de un tratado está sometida a un procedimiento que se desenvuelve tanto en el plano nacional como en el internacional. Por lo que respecta a éste último, dado que la denuncia quiebra la estabilidad de los tratados, a fin de disminuir al máximo la perturbación de las relaciones internacionales que regulaba<sup>10</sup>, se exige, conforme al artículo 56.2 del Convenio de Viena (también artículo 13 del Pacto Atlántico) que se habrá de *notificar* el propósito de denunciar el Tratado, en este caso al Gobierno depositario (los Estados Unidos de América) *con doce meses de antelación*.

En el plano nacional, la Constitución establece en su artículo 96.2 que «para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94». Dejando a un lado las fundadas críticas que ha merecido la deficiente redacción de este precepto, el artículo 160 del Reglamento del Congreso de los Diputados apenas añade nada nuevo, salvo algo más de precisión: «en el supuesto de denuncia de un tratado o convenio se seguirá igual procedimiento que el previsto para la prestación del consentimiento para obligarse por dicho tratado o convenio».

Como en su día la adhesión al Tratado del Atlántico Norte exigió la previa autorización de las Cortes conforme al artículo 94.1 de la Constitución

<sup>8</sup> Segundo informe de Sir HUNMPHREY WALDOCK (A/CN.4/156). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*. 1963, volumen II, pp. 74-79.

También, WIDDOWS, K.: «The Unilateral Denunciation of Treaties Containing no Denunciation Clause». *British Yearbook of International Law*. 1982, p. 96.

<sup>9</sup> Segundo informe... cit. pp. 74 y 80.

Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *Retirada y «silla vacía» en la Organización Internacional*. Madrid, 1974.

<sup>10</sup> MARESCA, A.: *Il diritto dei Trattati*. Milán, 1971, pp. 690-691.

## REFERÉNDUM SOBRE LA OTAN

(por mayoría simple de las Cámaras), una eventual denuncia de dicho Tratado requerirá una votación favorable por mayoría simple del Congreso y del Senado. Una vez producida la votación favorable el Gobierno español notificará al Gobierno de los Estados Unidos de América, depositario del Tratado, la denuncia del mismo, que producirá sus efectos a los doce meses de la notificación.

