

LA AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA DE LA CONCLUSIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

FERNANDO DORADO FRÍAS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.—3. LAS FASES DE FORMACIÓN DE LOS TRATADOS Y LA NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES.—A) *La fase inicial: Las posibilidades de actuación de las Cortes Generales.*—B) *La fase final: La autorización de las Cortes Generales.*—4. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.—5. LA CALIFICACIÓN DE LOS TRATADOS.—6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PROPUESTAS.—7. LA APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

1. INTRODUCCIÓN

La intervención de las Cortes Generales en el proceso de conclusión de los Tratados Internacionales representa todavía, en buena medida, una prueba real de la existencia de auténticos mundos perdidos a los cuales no parece haber llegado, la siempre necesaria reflexión teórica, lastrada, seguramente, por la atonía que demuestra la práctica parlamentaria realmente existente (1).

La gran mayoría de los Tratados Internacionales remitidos por el Gobierno a las Cortes Generales, con el propósito de que éstas autoricen o denieguen, en su caso, la subsiguiente conclusión de los mismos, ofrecen una cierta similitud con respecto a los denominados contratos de adhesión. Así, los Tratados tienen acceso al Congreso de los Diputados, donde inician su andadura parlamentaria a través de las diversas fases que ésta comprende:

(1) Referencias a esta materia pueden encontrarse en varios de los Manuales al uso de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional. De entre ellos, debe destacarse, por el amplio y profundo tratamiento de esta cuestión, el de ANTONIO REMIRO BROTONS, «Derecho Internacional Público (2). Derecho de los Tratados», Ed. Tecnos, 1987, en especial págs. 114 a 135. También, sobre aspectos más concretos, pueden verse, entre otros: M. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «La aplicación provisional de los Tratados Internacionales en el Derecho Español», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1982, Vol. XXXIV, n.º 1; ROSA M.ª RIQUELME CORTADO, «La tramitación de los Tratados Internacionales y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1982, Vol. XXXV, n.º 2-3; J. PUENTE EGIDO, «La participación de las Cortes Generales en el proceso de conclusión de acuerdos internacionales (Arts. 93 y 94 CE) en «Hacia un nuevo Orden Internacional y Europeo-Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco» Ed. Tecnos, SA, 1993.

apertura del plazo de enmiendas, dictamen de la Comisión competente, aprobación por el Pleno. Sin solución de continuidad, de acuerdo con los preceptos constitucionales, el Tratado pasa al Senado donde, de manera acelerada, suelen cumplirse los mismos trámites descritos en relación con el Congreso de los Diputados, que desembocan, finalmente, en el otorgamiento de la autorización parlamentaria, la cual tiene, en buena medida, el sentido de una adhesión a los principios y al contenido del Tratado.

Pueden vislumbrarse diversos factores que ayudan a que toda esta tramitación parlamentaria se suceda sin que pueda decirse, en la mayor parte de los casos, que se produce, ni tan siquiera, un mínimo debate sobre los contenidos, la oportunidad o las consecuencias que, en su caso, se derivan de la concesión de la autorización parlamentaria. De hecho, la mayor parte de estos Tratados pasan sin mayor pena ni gloria por el trámite parlamentario. No cabe duda de que el más poderoso de esos factores es de índole político: el entendimiento, compartido por los principales actores de la vida parlamentaria, es decir, por los grupos parlamentarios, de que la política exterior debe ser, en sus principios y en sus manifestaciones esenciales, una política de Estado, no sujeta, por consiguiente, a los vaivenes de los cambios de las mayorías parlamentarias.

Esta saludable comprensión de como debe conducirse globalmente la política exterior, permite al Gobierno contar con un amplio apoyo que se traduce, a su vez, en un amplio margen de maniobra, en cuanto a sus decisiones en este campo de actuación. Sin embargo, como contrapartida, la oposición parlamentaria, bien que, voluntariamente, se cierra las puertas de las críticas, a veces, de una manera injustificada. O, por decirlo de otro modo, en algunas ocasiones los grupos de oposición al Gobierno actúan como si el consenso básico sobre los principios de la política exterior se extendiera también a otros aspectos complementarios, o, incluso, a todos los detalles de la ejecución de esa política. Podría decirse que, a veces, ésta es una posición cómoda no sólo para el Gobierno sino también para la oposición.

Lo cierto es que este conjunto de actitudes se proyecta, lógicamente, sobre la tramitación de los Tratados que, en definitiva, no son sino la instrumentación jurídica de decisiones adoptadas a la hora de llevar adelante la política exterior previamente definida y asumida. En buena medida, así se puede explicar esa práctica parlamentaria tediosa en la mayor parte de las ocasiones. Con todo, esa práctica no debería hacer olvidar que no todos los

Tratados Internacionales que pasan por las Cámaras son iguales, en cuanto a su trascendencia desde el punto de vista político (2), y que, por otro lado, a veces se plantean problemas jurídicos no adecuadamente resueltos, pero que quedan, en su mayor parte, anestesiados por la situación descrita anteriormente.

Pues bien, las siguientes líneas tratan de adentrarse, precisamente, en el examen de algunas de las cuestiones de interés que pueden plantearse, desde el punto de vista jurídico-parlamentario, en relación con la mencionada tramitación de los Tratados Internacionales, entre las que se encuentran las referentes a la naturaleza de la intervención de las Cortes Generales, el régimen jurídico de las enmiendas que los parlamentarios pueden presentar, o la peculiar situación que se crea debido a la aplicación provisional de los Tratados que, en algunas ocasiones, coloca a las Cámaras ante la situación, aparentemente inaceptable, de autorizar Tratados cuyos efectos jurídicos han sido ya desplegados y consumidos.

2. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Como es bien conocido, el campo de las relaciones exteriores del Estado ha estado tradicionalmente sometido al monopolio del poder ejecutivo, prácticamente hasta bien entrado nuestro siglo. Desde el principio del surgimiento del Estado moderno, el monarca, primero, y el gobierno, posteriormente, asumieron y dirigieron la política exterior como un elemento más dentro del haz de las facultades inherentes al poder ejecutivo (3).

Además, el campo material de actividades cubierto por esta política se mostró siempre especialmente resistente a ser supervisado por un poder distinto de aquel que contaba con los instrumentos de reacción más idóneos para desenvolverse en el ámbito, siempre cambiante, de las relaciones exteriores del Estado. Este factor propició que la política exterior fuese entendida como un dominio sometido a reglas propias, sólo cono-

(2) En este sentido, no es difícil darse cuenta de las diferencias entre un Canje de Notas sobre supresión de visados, y un Tratado General de Amistad y Cooperación con algún país que pueda gozar de nuestras preferencias en el campo de las relaciones internacionales.

(3) En realidad, LOCKE en su «Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil» constató la existencia de un poder federativo, separado teóricamente de los restantes poderes del Estado, y al que correspondía la conducción de la acción exterior.

cidas y manejadas por los titulares del poder ejecutivo, depositarios de las aptitudes necesarias para acceder al conocimiento de los *arcana imperii*.

Sin embargo, el proceso histórico de democratización del poder estatal fue permitiendo al Parlamento participar, de manera progresiva, al menos en algunos aspectos de la puesta en práctica de la política exterior. Si bien el Senado de los Estados Unidos dispuso desde 1787 de un papel decisivo en este campo, y en particular en la aprobación de los Tratados Internacionales, ésta no fue la regla general habitual hasta la paulatina incorporación de técnicas de participación y de control y su generalización en los modernos textos constitucionales de nuestro siglo (4). Una de las consecuencias de este proceso, será que los Parlamentos pasen a controlar algunos aspectos importantes de las relaciones exteriores, de entre los cuales cabe hacer especial mención al hecho de que, van a ir asumiendo la capacidad de decidir acerca de la asunción por el Estado de derechos y obligaciones internacionales, a través de los procedimientos que concluyen con la autorización o denegación de la autorización para que el gobierno pueda posteriormente decidir la conclusión de los Tratados Internacionales.

En nuestro sistema constitucional, se puede constatar, fácilmente, cómo la política exterior no es ya un mero dominio exclusivo del Gobierno, sino que hay un claro reparto de facultades entre diversos órganos constitucionales. Así, la Constitución establece, teniendo en cuenta los postulados del régimen parlamentario, una división de competencias, de acuerdo con el esquema siguiente:

1. Carácter representativo de la posición del Rey como Jefe del Estado, de acuerdo con el artículo 56.1 de la Constitución: «Asume la más alta representación del pueblo español en las relaciones internacionales, especialmente, con las Naciones de su Comunidad histórica». De esta forma, como señala Remiro Brotons «el alcance de las competencias específicas del Rey, en orden a la actividad exterior del Estado, registradas en el artículo 63 CE, están determinadas por su naturaleza representativa. Al acreditar representantes diplomáticos, concluir un Tratado o declarar, llegado el caso, la guerra, formaliza decisiones cuya adopción le es ajena, manifiesta una voluntad en cuya formación no ha participa-

(4) D. MIRKINE-GUETZÉVITCH analiza con detalle los momentos iniciales del proceso de incorporación de los Parlamentos a la toma de decisiones internacionales relevantes jurídicamente, en su obra «Derecho Constitucional Internacional», *Revista de Derecho Privado*, 1936.

do» (5). Como consecuencia lógica, los actos del Rey, en este ámbito de la acción del Estado, han de ser refrendados, oportunamente por el Presidente del Gobierno o, en su caso, por el Ministro de Asuntos Exteriores (artículos 56.3 y 64 CE).

2. Posición central y decisiva del Gobierno, ya que, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, «el Gobierno dirige la política exterior», lo que, gráficamente, ha sido descrito en el sentido de que «dentro de los límites constitucionales, el Gobierno puede hacer todo, contando, en su caso, con la autorización de las Cortes Generales y la firma del Rey» (6).
3. Las Cortes Generales ejercen una labor centrada, fundamentalmente, en el control, en todas sus manifestaciones, de la acción del Gobierno que tiene lugar como consecuencia de su potestad directiva de la política exterior. Cabe señalar, complementariamente, que las Cortes Generales, en la medida en que ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus presupuestos, participan también, en alguna medida, en la adopción de medidas y decisiones relacionadas con la política exterior.

En todo caso, por lo que aquí nos interesa, hay que resaltar que el control de la política exterior se lleva a cabo por ambas Cámaras, tanto por el Congreso de los Diputados como por el Senado, siendo éste, además, uno de los campos en el que, como veremos más adelante, el bicameralismo atenuado existente en nuestro país muestra unas dosis de mayor equilibrio en cuanto a los poderes atribuidos a ambas Cámaras, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución.

En sentido amplio, este control (7) se manifiesta a través del ejercicio de las diferentes funciones parlamentarias, es decir, que entendemos que

(5) «La acción exterior del Estado», Ed. Tecnos, colección *Temas Clave de la Constitución Española*, 1984, pág. 77.

(6) REMIRO BROTONS, A., «El poder exterior del Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 205, julio-septiembre 1985, pág. 62.

(7) Utilizo una noción amplia del control parlamentario como control político y, a la vez, como perspectiva de análisis del conjunto de la actividad parlamentaria. Véase, en este sentido, RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario» en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, n.º 1, 1985, y ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político» en *Estudio en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio*, Tomo III, UNAM, 1988.

también se realiza, por ejemplo, cuando se debate sobre los créditos destinados a los programas para cooperación al desarrollo con ocasión de la tramitación anual del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y no sólo, por lo tanto, a través de la utilización, por los parlamentarios y por los grupos, de los instrumentos ordinarios de control del ejecutivo, como son: las preguntas, las interpelaciones y las proposiciones no de ley o las mociones.

Ahora bien, esta actividad de control de las Cámaras sobre las decisiones y actividades que tienen relación con la puesta en práctica de la política exterior, encuentra su expresión más definida y sustancial en la participación que corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con lo dispuesto constitucionalmente en la formación de ciertos actos internacionales relevantes jurídicamente, como serían los supuestos de declaración de guerra o de conclusión de la paz (artículo 63.3 CE), y sobre todo a través de la autorización o denegación de la conclusión y, en su caso, de la denuncia de los Tratados Internacionales (artículo 93 a 96 CE).

3. LAS FASES DE LA FORMACIÓN DE LOS TRATADOS Y LA NATURALEZA DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES

La génesis de todo Tratado Internacional, hasta que éste despliega sus efectos jurídicos, tanto en el plano interno como en el plano internacional, puede ser analizada en varias fases, que, a grandes rasgos, serían las siguientes:

1. Fase inicial: La iniciativa de los sujetos de derecho internacional interesados cristaliza en la negociación de los términos del Tratado, que culminará, a su vez, en la adopción y en la autenticación del texto del mismo, sobre el que las partes negociadoras estarán, por lo tanto, plenamente de acuerdo. Queda así claramente de manifiesto la naturaleza jurídica negocial o convencional del Tratado, que, posteriormente, se proyectará sobre el momento de la tramitación parlamentaria.
2. Fase final: Puede identificarse con la manifestación del consentimiento de quienes pretendan ser parte en el Tratado para, mediante esa manifestación de voluntad, obligarse internacionalmente. Esa

voluntad se perfecciona ofreciéndose constancia de ella a la otra u otras partes del Tratado y las formas de manifestarse el consentimiento son variadas, aunque históricamente la más acuñada ha sido y continúa siendo la ratificación.

En nuestro sistema constitucional, el reparto de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales se refleja de una manera muy nítida en el papel atribuido a cada uno de estos órganos en las diferentes fases anteriormente señaladas.

A) *La fase inicial: Las posibilidades de actuación de las Cortes Generales*

En cuanto a la fase inicial, cabe precisar, como punto de partida, que, como es común, por otra parte, en el ámbito del derecho comparado (8), la Constitución no contiene un precepto específico que designe expresamente el órgano constitucional competente para negociar, en representación del Estado, los términos de un Tratado. Sin embargo, no cabe duda de que es el Gobierno a quien corresponde, en exclusiva, la iniciativa, la negociación, y la adopción y autenticación de los textos, a través de los procedimientos establecidos, derivando dicha competencia gubernamental, de su facultad genérica de dirección de la política exterior establecida en el artículo 97 CE. Buena parte de las decisiones que el Gobierno adopta en el ejercicio de la función directiva de la política exterior pretenden encontrar su plasmación jurídica en la celebración de Tratados Internacionales específicos o en la adhesión a otros que ya puedan existir en el ordenamiento jurídico internacional.

Corresponde al Consejo de Ministros autorizar la negociación (9). A partir de aquí, es el Ministerio de Asuntos Exteriores el encargado de materializar la negociación y de nombrar a los representantes que habrán de llevarla a cabo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del todavía vigente

(8) Excepcionalmente, la Constitución portuguesa de 1976, atribuye expresamente al Gobierno, en su Artículo 200.1.b), la competencia para «negociar y concertar Convenios Internacionales».

(9) La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno dispone en su artículo 5.1.d) que corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, «acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales, así como su aplicación provisional»

Decreto 801/1972 de Ordenación de las actividades de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales (10). Serán estos mismos representantes los encargados de llevar a cabo los actos relativos a la adopción y autenticación del texto del Tratado que pone fin a la primera fase de su celebración.

Las Cortes Generales quedan, en esta primera fase, al margen de la iniciativa y de la subsiguiente negociación. Desde un punto de vista jurídico, no cabe ninguna duda de ello. Ahora bien, esto no quiere decir que, incluso en esta fase, las posibilidades de actuación de las Cámaras sean nulas. Por el contrario, en el ejercicio de sus funciones de dirección política es perfectamente posible la utilización de instrumentos típicamente parlamentarios que pueden ir dirigidos, precisamente, a espolear la apertura de negociaciones, con el objetivo de llegar a la celebración de un Tratado Internacional, o bien a marcar los criterios políticos a los que debería atenerse el Gobierno en el curso de una negociación concreta.

Cualquiera de estos propósitos puede ser perseguido a través de la aprobación de resoluciones, de proposiciones de ley o de mociones o de informes elaborados por comisiones o ponencias de estudio (11). Así se hizo, por ejemplo, con ocasión de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte en 1981. Entonces se aprobaron las directrices que el Gobierno habría de seguir en el momento en que fuera invitado a abrir las negociaciones conducentes a la adhesión. De esta forma, las Cámaras marcaron los criterios y los límites en los que habría de moverse el Gobierno a la hora de llevar adelante las negociaciones. Algo semejante ha sucedido recientemente como consecuencia del debate que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados, el 14 de noviembre de 1996, con motivo de la comunicación del Gobierno sobre la participación de España en la Alianza Atlántica renovada. El debate desembocó en la aprobación de un Acuerdo del Pleno de la Cáma-

(10) Este Decreto, cuyas disposiciones se admiten como válidas por la doctrina en cuanto no se opongan a lo establecido en la Constitución, se inspira claramente en el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, al que España se adhirió por instrumento de 2 de mayo de 1972 (BOE de 13 de junio de 1980).

(11) Los Reglamentos de las Cámaras utilizan una denominación diferente para lo que en ambos casos es materialmente una manifestación de voluntad de la Cámara por la que ésta expresa una toma de posición sobre un asunto concreto, y, generalmente, dirigida a un órgano que tiene competencia sobre el mismo (comúnmente el Gobierno). Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados regula las proposiciones no de ley en sus Artículos 193 a 195, y el Reglamento del Senado regula las mociones en sus Artículos 174 a 181.

ra (12) en el que se «respalda la decisión expresada en la comunicación del Gobierno de dar los pasos necesarios para que España participe en la nueva estructura de mandos que se está diseñando». Más adelante el Congreso recomienda al Gobierno que en el proceso de renovación de la Alianza Atlántica preste una especial atención a una serie de aspectos que delimitan, desde un punto de vista político, las posturas que el Gobierno deberá defender en las negociaciones para adaptar la participación de España en las nuevas estructuras de la OTAN.

Un ejemplo todavía más reciente que muestra, de una manera más clara, la idoneidad de la utilización de ciertos mecanismos parlamentarios para conformar una posición política ampliamente respaldada en el transcurso del proceso de negociación de un Tratado, lo encontramos en el informe elaborado por la Subcomisión Especial de seguimiento encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental (13). El acuerdo del Congreso por el que se creó la Subcomisión hacía referencia expresamente a la «determinación de seguir asociado a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental y de contribuir a la toma de posición española en la reforma del Tratado de la Unión Europea». Concretamente, se fijaba como tarea de la Subcomisión «elevar al pleno del Congreso un dictamen que, previo debate y aprobación por la Comisión Mixta para la Unión Europea, sienta la posición española sobre la propuesta de reforma del Tratado de la Unión Europea acordada en dicha Conferencia Intergubernamental». Dicho informe fue dictaminado favorablemente por la Comisión Mixta, el 29 de mayo de 1997, y aprobado posteriormente por sendos plenos, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado.

Estas actuaciones de las Cámaras ponen de relieve, como ha señalado Remiro Brotons, que «la circunstancia de que en parte alguna se establezcan facultades específicas de las Cortes Generales en la negociación de los Tratados no significa, sin embargo, que estén completamente al margen de ella» (14). Los casos reseñados son un buen ejemplo del ejercicio por las Cámaras de sus facultades de fijar directrices o mandatos políticos al Go-

(12) Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG). Congreso de los Diputados, Serie E, n.º 65 de 18 de noviembre de 1996.

(13) Dicha Subcomisión fue creada por Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 21 de mayo de 1996. El informe puede verse en el BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, n.º 89, de 4 de junio de 1997.

(14) «Derecho Internacional Público (2) Derecho de los Tratados», *op. cit.* pág. 80.

bierno en la negociación de un Tratado, que, a la vez, pueden constituirse más adelante en los parámetros de referencia para la utilización, por diputados y senadores, de alguno de los medios de control ordinario de los que disponen las Cámaras.

B) *La fase final: La autorización de las Cortes Generales*

Centrándonos ahora en la fase final, ya señalamos anteriormente que ésta se identifica, en buena medida, con la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, una vez que el texto del Tratado ha sido previamente adoptado. Como dispone el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 11, la manifestación del consentimiento se realiza «mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un Tratado, la ratificación, la aceptación y la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiera convenido», deduciéndose, por lo tanto, una amplia libertad de los Estados en la elección de la forma a través de la que expresan su voluntad de obligarse internacionalmente.

En realidad, este paso sería el último dentro «de un proceso regulado en los derechos internos por un conjunto desigual de disposiciones cuyo rango se extiende de la cima constitucional a los recoletos meandros reglamentarios. Dentro de este proceso tramado de informes preceptivos de departamentos ministeriales y órganos consultivos y de variadas rutinas administrativas, destaca, por su importancia política y relevancia jurídica, la intervención que se reserva a las Cámaras legislativas» (15). En parecido sentido, y de una manera más concreta, Díez de Velasco considera que esta fase tiene «una naturaleza compleja» (16) en función de la intervención de diversos órganos constitucionales. Recordemos, en este sentido, que el artículo 63.2 CE 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».

Sin embargo, antes de que el Jefe del Estado, debidamente refrendado, pueda ejercer formalmente esa competencia que le corresponde constitucionalmente, lo que resulta trascendente, desde el punto de vista político y

(15) REMIRO BROTONS, A., «La acción exterior del Estado», *op. cit.* pág. 149.

(16) «Instituciones de Derecho Internacional Público», Tomo I, Ed. Tecnos, 7.^a Edición, 1985, pág. 112.

jurídico, es la necesaria intervención de las Cortes Generales, sin la cual, en la mayor parte de las ocasiones, no podrá llegar a culminar la fase final, y, por lo tanto, no podrá ver la luz el Tratado que deba ser sometido al examen de los parlamentarios. El control parlamentario de la política exterior encuentra precisamente su momento clave en la participación de las Cortes dentro de este proceso de conclusión de los Tratados Internacionales. El alcance y el contenido de esta participación es un buen baremo que sirve para calibrar el grado de democratización de la política exterior establecido en nuestro sistema constitucional, que permite por ello, dotar a la puesta en práctica de esa política exterior de un mínimo de legitimación. De manera simultánea, esta participación debería servir para controlar políticamente las decisiones del Gobierno, adoptadas en el ejercicio de sus facultades dentro de este campo de actuación, una vez que las mismas comienzan a instrumentarse jurídicamente a través de los pertinentes acuerdos, aunque sea en su fase inicial, con otros sujetos de derecho internacional.

La necesaria intervención de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, se produce en los siguientes supuestos:

1. Tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la propia Constitución (artículo 93).
2. Tratados incluidos en algunas de las siguientes categorías (artículo 94.1):
 - a) Tratados de carácter político.
 - b) Tratados o convenios de carácter militar.
 - c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
 - d) Tratados o convenios que impliquen 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.

3. Tratados restantes no incluidos en alguna de las anteriores categorías (94.2).

En los supuestos previstos en los artículos 93 y 94.1, la Constitución exige la previa autorización de las Cortes Generales para que el Estado pueda prestar el consentimiento que le permita obligarse internacionalmente. En cambio, en el supuesto del artículo 94.2 la intervención de las Cortes Generales se limita al hecho de que ambas Cámaras serán inmediatamente informadas de la conclusión de los correspondientes Tratados (17).

Por lo tanto, en los supuestos constitucionalmente previstos, el Gobierno no podrá dar el último paso, es decir, no podrá presentar al Rey los instrumentos formales de manifestación del consentimiento para obligarse internacionalmente, sin la previa y pertinente autorización de las dos Cámaras de las Cortes Generales.

En el supuesto en que dicha autorización fuera denegada, el proceso concluiría sin llegar a perfeccionarse y el Gobierno quedaría jurídicamente vinculado por esa decisión contraria de las Cámaras.

Por contra, concedida la autorización, ésta no obliga al Gobierno, en el sentido de que éste queda legitimado para dar el último paso, pero también puede, por el contrario, de manera igualmente legítima, no llegar a dar el paso definitivo para obligar internacionalmente al Estado. Incluso cuenta con un amplio margen de maniobra para decidir cuál puede ser el momento políticamente oportuno para que se produzca la manifestación del consentimiento, con posterioridad a la obtención de la autorización parlamentaria. En este sentido, se manifiesta Remiro Brotons cuando indica que «las Cámaras pueden impedir, pero no imponer, un determinado comportamiento del Gobierno. Tienen un derecho de veto sobre la conclusión, pues su auto-

(17) En los Reglamentos de ambas Cámaras se da una regulación similar de la tramitación de estas comunicaciones del Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 94.2 CE. Así, el Artículo 159 RC establece que la comunicación y el texto del Tratado se trasladarán a la Comisión de Asuntos Exteriores. Por su parte, el Artículo 146 RS señala que las comunicaciones serán remitidas a las Comisiones competentes, las cuales, en su caso, podrán informar al Pleno de la Cámara. En la práctica, la comunicación del Gobierno incluye siempre el texto del Tratado que se tiene intención de concluir. En el caso del Senado, se traslada, además de a la Comisión de Asuntos Exteriores, a aquella otra Comisión que pueda tener interés particular por razón de la materia objeto del Tratado. No existe, sin embargo, precedente alguno de que las Comisiones hayan informado, a su vez, al Pleno de la Cámara.

rización es condición de validez de la prestación del consentimiento del Estado desde una perspectiva constitucional internacionalmente relevante, pero la decisión final acerca de si y cuándo manifestar la voluntad de obligarse corresponde al Gobierno» (18).

La naturaleza del acto parlamentario de autorización debe diferenciarse claramente de lo que son los actos y procedimientos parlamentarios de naturaleza específicamente legislativa, con la excepción del supuesto previsto en el artículo 93 CE. Sin embargo, incluso en este supuesto, debemos entender que estamos sustantivamente ante un acto de autorización, si bien el legislador constituyente teniendo presente que a través del artículo 93 CE se iba a canalizar jurídicamente en el futuro, como así ha sucedido, la incorporación de España a las entonces denominadas Comunidades Europeas, es decir, a una organización basada en la idea de la supranacionalidad, sometió ese proceso a su formalización por medio del recurso a la Ley Orgánica con un carácter de excepcionalidad.

En todo caso, y a pesar de la polémica que inicialmente se suscitó a este respecto, hoy parece que, de una manera mayoritaria, la doctrina no pone en duda que los Tratados que responden a alguna de las categorías señaladas en el artículo 94.1 CE, se someten a un acto parlamentario de autorización, excluyendo el recurrir para ello a la formalización de esa autorización mediante ley, y sin que esto afecte a la posición jerárquica que los Tratados, una vez concluidos y publicados en el Boletín Oficial del Estado, ocupan en el ordenamiento jurídico español.

En este punto, se hace necesario mencionar la situación paradójica que desde la perspectiva de la posición y las relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado se produce al someter la conclusión de algunos Tratados de gran importancia a su autorización mediante Ley Orgánica, frente a la regla general de no someter a la formalización mediante Ley la autorización de los Tratados del artículo 94.1 CE. En efecto, en este último supuesto, que es el más habitual, las posibles discrepancias entre las Cámaras se resuelven a través del recurso a la formación de una Comisión Mixta paritaria (artículo 74.2 CE). Sólo si esta Comisión fracasa y no logra un acuerdo, corresponde, en última instancia, decidir por mayoría absoluta al Congreso de los Diputados. Este mecanismo de composición de los conflictos supone la introducción de un mayor equilibrio en el bicameralismo ate-

(18) «El poder exterior del Estado» *op. cit.* pág. 71.

nuado de nuestro sistema parlamentario, en especial, desde el punto de vista de la posición de la Cámara Alta que, en alguna medida, ve reforzada esa posición en lo que se refiere a la tramitación parlamentaria de los Tratados Internacionales, sobre todo si se la compara con la que le corresponde en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, al optar por el recurso al procedimiento de la Ley Orgánica para formalizar el acto de autorización de los Tratados a los que se refiere el artículo 93 CE, se deduce, claramente, que el Senado queda en una peor posición —precisamente la que le corresponde en el procedimiento de aprobación de las leyes orgánicas—, en relación con la autorización de aquellos Tratados que son más decisivos, tanto desde el punto de vista jurídico como político, en la medida en que implican «la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la propia Constitución» (19).

Por lo tanto, parece que si el propósito era atribuir un cierto mayor protagonismo al Senado en el ejercicio del control parlamentario de la política exterior, como resulta inicialmente de la interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 94.1 y 74.2 CE, lo cierto es que, de manera contradictoria, ese propósito queda claramente vulnerado precisamente cuando se trata de ejercer el control sobre aquellos Tratados Internacionales verdaderamente fundamentales para el devenir del país (20), como consecuencia de que en estos supuestos la vía constitucional adecuada se desvía hacia lo preceptuado en los artículos 81 y 90 CE (21).

(19) Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, emitida a raíz del requerimiento del Gobierno sobre el artículo 8.b), apartado 1 del Tratado Constitutivo de la CEE, en la redacción que resultaría del Artículo GB 10 del Tratado de la Unión Europea, en relación con el Artículo 13.2 de la Constitución Española.

(20) En este momento en que se está estudiando la posibilidad de una reforma constitucional en lo que se refiere a la organización y funcionamiento del Senado, quizá una de las propuestas más interesantes que, indirectamente, permitirían corregir esta situación, sería la de extender el procedimiento del Artículo 74.2 CE como mecanismo habitual de superación de las diferencias entre las Cámaras en el ejercicio de la función legislativa.

(21) Como se vislumbró por la doctrina, desde la entrada en vigor de la Constitución, el Artículo 93 ha sido el cauce utilizado para conceder la autorización parlamentaria para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto), para la ratificación por España del Acta Única Europea (Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre), y para la ratificación por España del Tratado de Unión Europea (Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre). Asimismo, ha sido la vía para autorizar la ratificación del Tratado de adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea (Ley Orgánica 20/1994, de 29 de diciembre).

Dejando al margen los Tratados a los que se refiere el artículo 93 CE, cuya autorización queda sometida a los procedimientos previstos en los Reglamentos de ambas Cámaras, para la tramitación de los proyectos de ley orgánica, vamos a referirnos, en exclusiva, a los Tratados a los que se refiere el artículo 94.1 de la Constitución. En este ámbito, puede afirmarse que la naturaleza de la intervención de las Cámaras es recogida con mayor fortuna por el Reglamento del Congreso de los Diputados que por el del Senado. Desde el punto de vista sistemático, aquél parece más acorde con el alcance y contenido de la intervención parlamentaria, puesto que la tramitación de los Tratados Internacionales se incluye en el Capítulo Primero, Título VII, bajo la rúbrica «Del otorgamiento de autorización y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa» diferenciándose, claramente, del procedimiento legislativo y sus especialidades, aun cuando es cierto que se hace una remisión al procedimiento legislativo común en el artículo 156.1 RC, procedimiento que se sigue, en realidad, en casi todos sus términos. Puede hacerse referencia aquí a que el informe de la Ponencia que durante la IV Legislatura elaboró un proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados (22) daba un paso más que puede recordarse por su interés, aun cuando dicha reforma no llegara finalmente a buen puerto. En dicho proyecto se preveía una desvinculación aún mayor en relación con el procedimiento legislativo, al establecer una regulación específica y más completa de la tramitación de los Tratados, de suerte que sólo con respecto a lo no expresamente previsto en los preceptos correspondientes, y, por lo tanto, con carácter excepcional, se producía una remisión a las normas reguladoras del procedimiento legislativo común.

En cambio, la ubicación sistemática de los preceptos relativos a los Tratados Internacionales en el vigente Reglamento del Senado es técnicamente incorrecta, ya que estos preceptos se encuentran en la sección 7.^a, del Capítulo Segundo, del Título IV. Dicho Capítulo regula los procedimientos legislativos especiales por lo que la tramitación de la autorización se considera como una mera especialidad en el procedimiento legislativo ordinario, cuyas peculiaridades se centran fundamentalmente en el régimen jurídico de las enmiendas o propuestas que puedan presentarse a los Tratados. Por ello, esta cuestión debería ser abordada, y, si es posible corregida, en cualquier futura reforma del Reglamento del Senado que pueda llevarse a cabo, estableciendo un procedimiento específico que responda mejor a la naturaleza real de la intervención parlamentaria en esta materia.

(22) Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Serie B, Proposiciones de Ley, n.º 140-7, de 9 de febrero de 1993.

4. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

El procedimiento parlamentario de autorización de los Tratados Internacionales, comprendidos en algunos de los apartados del artículo 94.1 de la Constitución, consta de varias fases, a partir del momento en que se produce el Acuerdo del Consejo de Ministros de remitir dichos Tratados a las Cortes Generales conforme a lo establecido en el artículo 5.1.e) de la Ley de Gobierno. De una manera resumida, dichas fases serían las siguientes.

La primera fase tendrá lugar en el Congreso de los Diputados, con el siguiente *iter* procedimental:

- a) El Gobierno ha de remitir al Congreso de los Diputados el texto de los Tratados, así como la memoria que justifique la solicitud y las reservas y las declaraciones que el Gobierno pretendiese formular, en su caso, y sobre las cuales la Cámara deberá pronunciarse (Artículo 155.2 RC). El Gobierno debe remitir el Tratado en un plazo de 90 días, desde que se produce el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros (Artículo 155.3 RC). En caso de incumplimiento de dicho plazo, no existe ningún precepto que especifique cual puede ser la sanción correspondiente y como puede el Congreso reaccionar, lo que deja abierta, al menos teóricamente, la cuestión de las consecuencias jurídicas de dicho incumplimiento por parte del Gobierno.
- b) Una vez que el Tratado tiene entrada en la Cámara, la Mesa del Congreso de los Diputados procede a su calificación, ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, y da traslado a la Comisión de Asuntos Exteriores. Al mismo tiempo, se abre el plazo para la presentación de propuestas (artículo 156 RC).
- c) Si las propuestas fueran de aquellas que se equiparan a las enmiendas a la totalidad del procedimiento legislativo ordinario, tendrá lugar un primer debate o debate de totalidad en el pleno del Congreso de los Diputados.
- d) Tras este primer debate, si dichas propuestas son rechazadas, o, igualmente, en el supuesto de no haberse presentado propuestas que den lugar al mismo, la Comisión competente, que es la Comisión de Asuntos Exteriores, ha de formular su dictamen y lo eleva al pleno de la Cámara. Tras el examen y el debate correspondiente

en el pleno, en el caso de concederse la autorización, el Presidente del Congreso dará traslado de la decisión de la Cámara al Presidente del Senado.

La siguiente fase de la tramitación, tiene lugar, por lo tanto, en el Senado:

- a) Una vez recibido el Tratado, la Mesa del Senado procede, igualmente, a una nueva calificación del correspondiente documento, abriéndose, al mismo tiempo, el plazo de presentación de propuestas. Igualmente se procede a ordenar la publicación, y tiene lugar la remisión a la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara.
- b) También en este caso, la Comisión de Asuntos Exteriores procede a realizar el correspondiente dictamen, que eleva al pleno de la Cámara, correspondiendo a éste, en todo caso, conceder la autorización definitiva (artículo 144 RS). Como salvedad cabe señalar que el artículo 107.3 RS permite que el pleno de la Cámara pueda conocer directamente los Tratados Internacionales, al igual que otros asuntos, sin necesidad del dictamen de la Comisión, en el supuesto en el que no hayan sido presentadas propuestas. Por otro lado, cabe también recordar que, al aplicarse por analogía las reglas del procedimiento legislativo, el Senado cuenta únicamente con un plazo de dos meses para tramitar la correspondiente autorización, que se reduce a veinte días en los supuestos de urgencia.

En caso de que no hubiese acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado sobre la concesión de la autorización se abriría una nueva fase en el procedimiento, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 74.2 de la Constitución. Así, para la solución del hipotético conflicto, se procedería a la formación de una Comisión Mixta integrada por igual número de Diputados y de Senadores que estaría encargada de llegar a un acuerdo para presentar una propuesta sometida a nueva consideración en ambas Cámaras. Sólo en caso de persistir el desacuerdo habría de decidir el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Como ya hemos tenido ocasión de recordar anteriormente, este precepto constitucional contiene uno de los escasos supuestos en los que el Senado aparece revestido de un protagonismo más equilibrado en el seno de nuestro sistema bicameral, aun cuando la decisión última haya de corresponder, en todo caso, al Congreso de los Diputados. Este mecanismo de la Comisión Mixta paritaria se ha puesto en funcionamiento en dos ocasiones, ambas durante la II Legislatura (1982-1986). En

las dos ocasiones, la Comisión Mixta estuvo compuesta por tres Diputados y tres Senadores, siendo presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados (23).

El procedimiento parlamentario discurre, por lo tanto, de manera habitual, por los cauces que acabamos de reseñar, pero son varias las cuestiones que, desde un punto de vista jurídico-parlamentario, merecen una consideración más detallada como son, en especial, las que se refieren a la calificación, el régimen de las propuestas y las derivadas de la aplicación provisional de los Tratados.

5. LA CALIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

La distinción que realiza el artículo 94 de la Constitución entre Tratados sometidos a la necesaria autorización parlamentaria y aquellos otros que se trasladan a las Cámaras a los solos efectos de información, plantea el problema de la calificación de los Tratados y de los criterios de identificación de los mismos, cuestión que acaba por tener una indudable incidencia en las posibilidades del control parlamentario, en la medida en que éste seguirá una vía procedimental diferente en cuando a su significado y consecuencias, según cual sea el resultado de la calificación previa.

Como punto de partida sobre esta cuestión, parece acertada la posición de Remiro Brotons cuando afirma que «es un criterio material —el contenido del Tratado— el que determina la exigencia o no de la autorización de las Cortes, y no criterios literales y formales vinculados a la cabecera o denominación del instrumento y a la forma de expresión del consentimiento» (24). El criterio material se ha de aplicar, en primer término, para reconocer que estamos en presencia de un verdadero Tratado Internacional, con independencia de la denominación concreta que se utilice en su encabezamiento, ya que la práctica internacional registra una gran variedad a la hora de referirse a lo que no es sino el género común de los Tratados: Convenio, Convención, Canje de Notas, Canje de Cartas, Protocolo, etc. De esta manera se sigue el criterio habitual de la doctrina y el establecido por el Convenio de Viena sobre derecho de los Tratados, en su artículo 2.º.1 a): «se entiende por Tratado un

(23) Véase, a este respecto, la Memoria de la II Legislatura, Congreso de los Diputados, 1987.

(24) REMIRO BROTONS, A., «El poder exterior del Estado» *op. cit.*, pág. 74.

acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular». A partir de aquí, el criterio material viene ofrecido en nuestro ordenamiento jurídico por las diversas categorías especificadas en el artículo 94 de la Constitución, que ya desglosamos anteriormente.

La necesaria operación calificadora o, dicho en otros términos, de identificación y valoración de los criterios materiales señalados, corresponde inicialmente al Gobierno que, de esta manera, tendría en sus manos determinar cuál va a ser el alcance del control parlamentario sobre los Tratados, en la medida en que la intervención de las Cámaras será distinta según que se requiera autorización o, simplemente, estemos ante una mera remisión de información. En todo caso, la inicial decisión gubernamental requiere la preceptiva consulta previa al Consejo de Estado y, por otro lado, no cierra, como veremos, las posibilidades de ejercicio de una práctica calificadora a cargo de ambas Cámaras de las Cortes Generales.

En efecto, la intervención del Consejo de Estado viene requerida por el artículo 22.1 de su Ley Orgánica que dispone la consulta en todos los Tratados «sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado». Sin entrar en la exposición y comentario de las críticas relativas a la práctica y a los cambios de criterio efectuados por el Gobierno en este tipo de consultas al Consejo de Estado (25), lo que sí cabe afirmar es que, como es lógico, el control que suponen sobre la operación calificadora es limitado al no ser vinculante para el Gobierno el dictamen correspondiente. En este sentido se pronuncia Rodríguez Carrión al señalar que «la obligatoriedad del dictamen del Consejo de Estado constituye una mínima cautela jurídica para evitar una posible discrecionalidad en la calificación. Pero, de otra parte, el Gobierno puede hacer caso omiso del dictamen por acuerdo del Consejo de Ministros» (26).

En cualquier caso, es importante afirmar que las Cámaras tienen, a su vez, la facultad irrenunciable de proceder a una nueva operación de calificación que no es sino una consecuencia del genérico poder de calificación que sobre la admisibilidad y tramitación de todos los documentos que lle-

(25) Sobre esta cuestión, puede verse A. REMIRO BROTONS, «Derecho Internacional Público. (2) Derecho de los Tratados», *op. cit.*, págs. 121-128.

(26) ALEJANDRO J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, «Lecciones de Derecho Internacional Público», Ed. Tecnos, SA, 3.ª Edición, 1994, pág. 178.

gan a las Cámaras corresponden a sus respectivas Mesas (27) y cuyo fundamento último se encuentra en la autonomía reconocida a las Cortes Generales, como órgano constitucional básico, por el artículo 72 de la Constitución.

La práctica ha venido demostrando que las dos Cámaras, y más intensamente el Congreso de los Diputados, en cuanto que ésta es la inicialmente receptora de los Tratados remitidos por el Gobierno, han ejercido sus facultades de calificación con normalidad. Esta labor se ha dejado sentir, especialmente, en relación con aquellos Tratados que, enviados por el Gobierno para simple información de las Cámaras, han debido ser finalmente sometidos al procedimiento correspondiente a la autorización parlamentaria, por entender la Mesa que estaban comprendidos materialmente en alguna de las categorías del artículo 94.1 CE. Valga, a título de ejemplo, señalar que en la II Legislatura (1982-1986), 29 Tratados remitidos para información fueron sometidos al trámite de autorización por acuerdo de la Mesa de Congreso de los Diputados; en la III Legislatura (1986-1989), fueron 34 los Tratados objeto de una recalificación, en el mismo sentido, y en la IV Legislatura (1989-1993), fueron 11 (28).

Por otra parte, algún sector de la doctrina se ha venido planteando que estas discrepancias entre el Gobierno y las Cortes Generales a la hora de la calificación sólo encontraría una vía de solución jurídica a través del planteamiento de un conflicto de competencias sustanciado ante el Tribunal Constitucional, en los términos de lo dispuesto en el artículo 59.3 de su Ley Orgánica. Sin embargo, no parece claro que éste sea el mejor camino para solventar jurídicamente estas discrepancias, pues admitiendo que la competencia en esta materia corresponde inicialmente al Gobierno, no parece que las Cortes Generales estén jurídicamente desprovistas de igual competencia y además así ha venido a demostrarse en la práctica, como ponen de relieve los datos que acabamos de ofrecer (29). Más aún, hasta ahora ha prevalecido la calificación realizada en sede parlamentaria, puesto que a la misma se

(27) Así lo disponen el Artículo 31.1.4.º del Reglamento del Congreso de los Diputados y el Artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado.

(28) Datos extraídos de las correspondientes Memorias de Legislatura, publicadas por el Congreso de los Diputados.

(29) En este mismo sentido se pronuncian REMIRO BROTONS, A., en «La acción exterior del Estado», *op. cit.*, págs. 174-177, y RIQUELME CORTADO, ROSA M.ª, en «La tramitación de los Tratados Internacionales y el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 1982», *op. cit.*, pág. 421.

ha venido allanando prudentemente el Gobierno. Es probable que la razón de fondo para ello no haya sido otra que la seguridad de conseguir, en todo caso, su propósito de ver autorizado finalmente el Tratado correspondiente, al contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria necesaria para ello. Así, por vía de hecho se han venido solucionando las discordancias en la calificación, admitiéndose la supremacía última de las Cortes Generales que, difícilmente, podrá ser rebatida en el futuro, a la vista de los abundantes precedentes que existen.

Por otro lado, debe resaltarse que la labor de calificación de las Mesas de las Cámaras, en la materia que nos ocupa, no se limita únicamente, aunque ello sea lo más significativo desde el punto de vista constitucional, a los supuestos referidos anteriormente, sino que se extiende también a la verificación del cumplimiento de otros requisitos constitucional y reglamentariamente exigibles a los documentos y textos remitidos por el Gobierno (30). Esta labor ha permitido sentar algunos criterios de indudable interés jurídico en la tramitación parlamentaria de los Tratados Internacionales.

Probablemente el criterio más interesante ha sido el adoptado por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados y asumido, en su contenido, por la Mesa del Senado, en relación con aquellos Tratados que constan en dos o más instrumentos conexos (31). Este acuerdo traía causa del conflicto suscitado con motivo de la tramitación del «Canje de Notas entre el Reino de España y la República Portuguesa, por el que se establece el Reglamento de caza en las aguas y márgenes del tramo internacional del río Miño». La tramitación en el Senado de este Canje de Notas fue suspendida por acuerdo de la Mesa de la Cámara, por entender que faltaba uno de los instrumentos necesarios para entender cabalmente que el Gobierno había remitido el texto completo del Tratado, tal y como es exigible: concretamente carecía de la nota de respuesta de la parte portuguesa. Sin entrar en la sucesión de los diversos avatares producidos a raíz de la suspensión de esta tramitación, finalmente la Mesa del Congreso de los Diputados estableció los siguientes criterios de carácter general:

(30) El Artículo 155.2 RC dispone, en relación con los Tratados del Artículo 94.1 CE, que el Gobierno deberá enviar al Congreso de los Diputados el «correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros, junto con el texto del Tratado o Convenio, así como la memoria que justifica la solicitud y las reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiese formular, en su caso».

(31) Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, adoptado en su reunión del día 15 de diciembre de 1992.

1. En el supuesto previsto por el artículo 13 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de que la manifestación del consentimiento de los Estados parte para obligarse por medio del Tratado se produzca mediante el mismo canje de los instrumentos que lo constituyen, basta con la remisión a las Cortes Generales, al recabar la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución, del proyecto de nota o carta que se propone enviar el Estado español, sin perjuicio de que si en la carta o nota de respuesta del otro u otros Estados parte se introduce cualquier tipo de modificación o adición respecto del contenido de la nota o carta española se ponga tal circunstancia en inmediato conocimiento de las Cortes Generales, al objeto de que se proceda a la prestación, en su caso, de la necesaria nueva autorización parlamentaria.

2. En el supuesto de que la prestación del consentimiento del Estado parte y la subsiguiente entrada en vigor del Tratado no se produzca por el simple canje de los instrumentos constitutivos del mismo sino por la posterior comunicación recíproca del cumplimiento de los respectivos requisitos constitucionales internos, es necesaria la remisión a las Cortes Generales, al solicitar la autorización prevista por el artículo 94.1 de la Constitución y de conformidad con el artículo 155.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, interpretado conjuntamente con el artículo 2.1 a) de la Convención de Viena, de las notas o cartas definitivas de todos los Estados parte.

6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PROPUESTAS

Atendiendo a la naturaleza jurídica convencional de los Tratados, en cuanto textos acordados entre dos o más sujetos de derecho internacional, cabría pensar que el acto de autorización parlamentaria se reduce, como expresión última, a una simple manifestación de voluntad de conceder o, bien por el contrario, de denegar aquélla, sin que la misma afecte al texto mismo del Tratado. Esta situación tiene consecuencias en la práctica y en las normas que regulan la tramitación, ya que, como hemos tenido ocasión de comentar, la mayor parte de los Tratados Internacionales que son examinados, en el curso del procedimiento, por las Comisiones de Asuntos Exteriores y, posteriormente, por los Plenos de las Cámaras, son objeto de breves debates en los que se producen intervenciones de trámite, en el mejor de los casos,

sin que llegue a producirse un debate de fondo que ponga de relieve la mayor o menor trascendencia de las obligaciones internacionales que habrán de ser asumidas por el Estado y las consecuencias políticas de las mismas. Es cierto que «forzado a tomar o dejar el Tratado en bloque, el parlamentario suele renunciar al perfeccionismo y a menos que discrepe al hecho mismo de la conclusión o del contenido fundamental del acuerdo, no negará el voto por su disconformidad con cláusulas secundarias que, de habersele permitido, habría enmendado» (32). A ello hay que unir la percepción que pesa sobre los parlamentarios, derivada del consenso básico entre los Grupos sobre la política exterior y que viene a actuar como un freno, no sólo de las actitudes generales, sino también de los comportamientos concretos y, por lo tanto, de las iniciativas que los parlamentarios pueden plantear a la hora de considerar y examinarlos Tratados Internacionales.

Con todo, pero teniendo muy presente la naturaleza convencional de los Tratados y la situación anteriormente descrita, las posibilidades de actuación de las Cámaras no se limitan necesariamente al puro hecho de tener que conceder o denegar la autorización solicitada, sino que, como se recoge en los Reglamentos de las Cámaras, se establece un régimen jurídico abierto a la posibilidad de presentar propuestas en relación con los Tratados Internacionales, si bien limitadas al campo de las reservas y declaraciones que pueden acompañar a los mismos (33). Sobre este particular, puede señalarse que la regulación que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados resulta aquí también más coherente, desde el punto de vista técnico, que la establecida en el Reglamento del Senado, en la medida en que viene a resultar más coherente con lo dispuesto sobre las reservas en el artículo 19 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados. Esta posibilidad abierta por los Reglamentos de ambas Cámaras deriva del carácter unilateral de las reservas o declaraciones, en el sentido de que su adición, supresión o modificación no está sometida en modo alguno a la concertación con la otra u otras partes del Tratado.

El Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 156) equipara a las enmiendas de totalidad propias del procedimiento legislativo aquellas propuestas que pretenden la denegación o el aplazamiento de la autorización, o que propongan reservas o declaraciones no previstas por el Tratado,

(32) REMIRO BROTONS, A., «El poder exterior del Estado», *op. cit.*, pág. 80.

(33) A. REMIRO BROTONS califica al sistema español, en este punto, como uno de los más avanzados en el Derecho comparado, en «El poder exterior del Estado», *op. cit.*, pág. 80.

ya que de aprobarse cualquiera de estas propuestas se plantearía una situación equivalente a un rechazo de la autorización y, por lo tanto, el Gobierno debería volver a negociar unos términos diferentes a los inicialmente acordados con la otra parte. Cualquiera de estas propuestas implica, por lo tanto, una toma de posición frontalmente contraria a la concesión de la autorización.

Por otro lado, en el mismo precepto, el Reglamento del Congreso de los Diputados equipara a las enmiendas al articulado del procedimiento legislativo ordinario las denominadas propuestas de supresión, adición o modificación de las reservas o declaraciones que el Gobierno pretenda formular o, cuando no sea así, si formulan reservas o declaraciones que estén previstas o que sean permitidas por el Tratado. Debe entenderse que si la supresión, adición o modificación desembocara en una reserva o declaración no prevista o no permitida por el Tratado, entonces estaríamos, en realidad, ante una propuesta de denegación de la autorización.

El Reglamento del Senado, por su parte, presenta algunas incorrecciones técnicas, parte de las cuales han podido ser salvadas a través de una interpretación coherente y sistemática de su regulación, en relación con lo dispuesto en el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados. En primer término, el Reglamento del Senado utiliza la expresión «propuestas de no ratificación» en su artículo 154.1 y 2, cuyo régimen se equipara a las propuestas de veto del procedimiento legislativo, cuando en realidad a lo que está haciendo referencia es a propuestas de no autorización. El Reglamento del Senado incurre en el error de utilizar indebidamente el verbo ratificar como, por otra parte, es bastante habitual en el lenguaje no especializado. En este sentido, cabe recordar que la ratificación no es en realidad sino una de las formas de manifestación del consentimiento, que se produce con posterioridad a la concesión, en su caso, de la autorización parlamentaria.

Respecto a las propuestas de aplazamiento (artículo 154.3) el Reglamento del Senado señala confusamente que seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el procedimiento legislativo ordinario. En relación con estas propuestas, con ocasión de la tramitación del «Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 4 de julio de 1991», se sentó un criterio interpretativo que venía a matizar, de una forma técnicamente más correcta, el precepto antedicho. Dicho Tratado fue excepcionalmente obsequiado

con la presentación de una propuesta de aplazamiento. Cuando el mismo fue sometido al dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores, el Presidente de dicha Comisión, realizando una labor materialmente calificadora, interpretó que la propuesta de aplazamiento encubría, en realidad, una propuesta de no ratificación (de no autorización) y que, por lo tanto, habría de equipararse a una auténtica propuesta de veto y ser tramitada como tal. Dicha interpretación no suscitó reparo u oposición alguna e incluso fue aceptada por el senador autor de la propuesta, sentándose así un precedente mucho más coherente con el verdadero contenido material de las propuestas de aplazamiento.

Por lo que se refiere a la regulación de las propuestas de reservas o declaraciones, las disposiciones del Reglamento del Senado son claramente insuficientes, ya que el artículo 144.3 se limita a señalar que sólo podrán formularse a los Tratados que prevean esa posibilidad o cuyo contenido lo admita, equiparándolas a las enmiendas del procedimiento legislativo ordinario. Para solventar esta insuficiencia debería realizarse, en su caso, una interpretación más conforme con lo establecido en el Convenio de Viena y en el propio Reglamento del Congreso de los Diputados. Es decir, deberán admitirse las propuestas que pretendan incidir, en cualquier manera, sobre las reservas o declaraciones que el Gobierno pretendiese formular, en su caso.

Por otro lado, resulta, en principio, obvio que, dada la naturaleza pactada o convencional de los Tratados, su texto no puede ser objeto de propuestas que tengan como finalidad el enmendarlo mediante alguna adición, supresión o modificación de cualquier tipo. El Reglamento del Senado así lo establece expresamente en el artículo 144.1, por lo que una interpretación literal de este precepto llevaría a inadmitir a trámite todas aquellas propuestas tendentes a alterar alguno o varios aspectos del texto de un Tratado. Sin embargo, y con el objeto de salvaguardar la posibilidad de expresar posiciones políticas disconformes con los preceptos de un Tratado y, por lo tanto, de salvaguardar las posibilidades de iniciativa de los parlamentarios y, en definitiva, de control parlamentario, se ha venido siguiendo por las Mesas de ambas Cámaras una interpretación de acuerdo con la cual se admiten a trámite propuestas que pretendan enmendar el texto de un Tratado, pero considerándolas como verdaderas propuestas de no autorización y equiparándolas, por lo tanto, a las enmiendas de totalidad en el caso del Congreso de los Diputados, o a las propuestas de veto en el Senado. Esta interpretación resulta bastante razonable, porque no cercena el derecho de en-

mienda de los parlamentarios, y, por otra parte, tiene en cuenta la naturaleza pactada del Tratado, que no permite modificaciones de su contenido literal, pues de otro modo el Gobierno debería proceder a su renegociación. Es decir, la aprobación de una enmienda al texto supondría lo mismo que denegar la autorización y devolver el Tratado al Gobierno.

7. LA APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Algunos de los problemas más importantes que se plantean en el procedimiento parlamentario de autorización derivan de la aplicación provisional de los Tratados Internacionales. En especial, cuando nos referimos a la aplicación provisional de Tratados que están incluidos en alguna de las categorías del artículo 94.1 de la Constitución y con respecto a los cuales el Estado no puede manifestar su consentimiento para obligarse sin esa previa autorización de las Cortes Generales.

Esta institución de la aplicación provisional de los Tratados está reconocida en el artículo 25 del Convenio de Viena como una posibilidad de actuación que se ofrece a los Estados u organizaciones que son parte en los mismos. Así, se dispone lo siguiente:

- «1. Un Tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:
 - a) Si el propio Tratado así lo dispone;
 - b) Si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.
2. La aplicación provisional de un Tratado o de una parte de él respecto a un Estado terminará si éste notifica a los Estados, entre los cuales el Tratado se aplica provisionalmente, su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el Tratado suponga, o los Estados negociadores hayan convenido, otra cosa al respecto.»

Esta posibilidad se utiliza habitualmente por los Estados en la práctica internacional de nuestros días, como consecuencia de las exigencias de actuación con arreglo a criterios de rapidez y, a la vez, de flexibilidad. De esta manera la aplicación provisional se convierte, en realidad, en un instrumento por medio del cual se superan las dificultades que en determinados

supuestos podrían derivarse de la falta de actuación si hubiera que esperar al cumplimiento estricto de las normas de derecho interno que en cada Estado puedan existir con respecto a la tramitación de los Tratados Internacionales (34).

Como señala Remiro Brotons, «a pesar de ser relativamente reciente, en la práctica internacional, el recurso a la aplicación provisional ha aumentado vertiginosamente al proponerse como un buen remedio para superar la contradicción entre, de una parte, la lentitud del proceso interno de formación de la voluntad del Estado y la necesaria participación de las Cámaras legislativas en la estipulación de Tratados y, de otra, la conveniencia de una inmediata operatividad de todas o algunas de sus cláusulas en el acelerado tráfico internacional de nuestros días» (35).

En nuestro ordenamiento jurídico no parece existir impedimento alguno para recurrir a la técnica de la aplicación provisional de los Tratados. La Constitución no contiene disposición alguna a este respecto y lo cierto es que se trata de una práctica bastante común que no ha sido objeto de impugnación alguna desde el punto de vista jurídico. En consecuencia habría que estar, inicialmente, a lo que dispone el ya citado artículo 25 del Convenio de Viena, y, de manera más concreta, a la norma contenida en el artículo 30 del Decreto sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales: «Si se hubiera convenido por los Estados negociadores la aplicación provisional, en todo o en parte, del Tratado, su texto se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Posteriormente, se publicará la fecha de su entrada en vigor o, en su caso, la determinación de su aplicación provisional».

En la medida en que estamos ante una posibilidad que se brinda a quien domina la fase de negociación del Tratado, esto es, al Gobierno, el recurso a la aplicación provisional quedaría enmarcado dentro del ámbito genérico del poder de dirección de la política exterior que la Constitución atribuye a

(34) Sobre este tema de la aplicación provisional y su relación con el trámite parlamentario de autorización, deben tenerse en cuenta especialmente las consideraciones de A. REMIRO BROTONS en «La acción exterior del Estado», *op. cit.*, págs. 192-195, y de M. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA en «La aplicación provisional de los Tratados Internacionales en el Derecho Español», *op. cit.*, págs. 31-78, si bien en este último caso el estudio llega únicamente a recoger la experiencia de la práctica parlamentaria desarrollada en la Legislatura Constituyente y en la I Legislatura (1979-1982).

(35) «La acción exterior del Estado», *op. cit.*, pág. 192.

aquél. Así lo notifica la Ley del Gobierno que atribuye al Consejo de Ministros la decisión de acordar, en su caso, la aplicación provisional de los Tratados. Sin embargo, lo deseable, en principio, sería que el Gobierno recurriera a esta técnica solamente en supuestos de verdadera urgencia y que se excluyera la posibilidad de creación de situaciones jurídicamente irreversibles, en relación con aquellos Tratados sometidos a la necesaria autorización parlamentaria (36).

En efecto, desde el punto de vista estrictamente parlamentario, los problemas empiezan a surgir cuando al amparo de la aplicación provisional de los Tratados que, por estar incluidos en alguna de las categorías previstas en el artículo 94.1 de la Constitución, requieren la previa autorización de las Cortes Generales, se generan situaciones que afectan, merman o, incluso, burlan, en buena medida, las competencias constitucionalmente atribuidas a las Cámaras. En estos casos «la aplicación provisional puede incidir, de manera importante, en el mecanismo constitucional desvirtuándolo, dado que aquélla implica la aplicación de hecho en nuestro territorio de un convenio internacional sobre el cual las Cortes Generales no han tenido ocasión aún de pronunciarse» (37).

La patología en esta materia, aunque variada, puede reducirse a algunos supuestos típicos, en la medida en que son los que tienen lugar en la práctica con una mayor frecuencia. Así, aun hoy en día, y esto desde luego ha sido relativamente habitual en el pasado, se producen supuestos en los que nos encontramos frente a Tratados que se comienzan a aplicar provisionalmente, publicándose como es obligado en el Boletín Oficial del Estado, y cuya remisión a las Cámaras para obtener la correspondiente autorización, se demora de una manera que es difícilmente justificable. Sirva a título de ejemplo, y centrándonos exclusivamente al ámbito temporal de la Legislatura en curso, que todavía se producen casos como el del «Acuerdo en materia de permisos de residencia y trabajo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos», firmado, «ad referendum», en Rabat, el 6 de febrero de 1996, aplicado provisionalmente desde esa misma fecha, y que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 1996. Aun

(36) M. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA considera que no cabe la aplicación provisional respecto a los Tratados contemplados en los Artículos 93 y 95 CE, ni tampoco respecto a los que afecten a la integración territorial (Artículo 94.1.c) CE) o exijan medidas legislativas para su ejecución (Artículo 94.1.e) CE).

(37) M. PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «La aplicación provisional de los Tratados Internacionales en el Derecho español», *op. cit.*, pág. 58.

cuando la aplicación provisional se comunicó con fecha de 21 de mayo del mismo 1996, lo cierto es que a los efectos de obtener la autorización, el Acuerdo fue remitido al Congreso de los Diputados ocho meses después del inicio de la mencionada aplicación provisional. La consuencia ha sido que la definitiva autorización parlamentaria no se obtuvo hasta el 25 de febrero de 1997, fecha del Pleno del Senado que da por concluido el procedimiento parlamentario. Es decir ha transcurrido más de un año entre el momento en que el Tratado en cuestión comenzó a desplegar sus efectos jurídicos como consecuencia de su aplicación provisional, hasta el momento en que las Cortes Generales han concedido la autorización constitucionalmente debida. No deja de resultar realmente poco justificable que se produzca una demora temporal tan amplia.

Con todo, y como he indicado anteriormente, se ha avanzado mucho, como regla general, desde las situaciones que tenían lugar hace varios años, en los que los retrasos en la remisión de estos Tratados, aplicados provisionalmente, eran verdaderamente inexplicables. Hoy en día, estos retrasos se encuentran dentro de límites razonables, quizá no enteramente satisfactorios, pero amparados en la falta de una regulación expresa que permitiera cambiar o modificar la situación de una manera definitiva.

Por otro lado, uno de los supuestos también más preocupantes y, a la vez, de más difícil solución, suele producirse cuando el Gobierno remite a las Cámaras Tratados aplicados provisionalmente cuando las obligaciones derivadas de los mismos están en trance de extinguirse o han quedado ya definitivamente extinguidas en el orden internacional, por lo que, en su caso, la preceptiva autorización parlamentaria se convierte, en realidad, en una especie de convalidación, *a posteriori*, de la actuación del Gobierno. En este sentido, el caso más habitual, y seguramente el menos grave, en cuanto a que difícilmente, dada la naturaleza de la materia, se va a producir un rechazo de la autorización, es el de los acuerdos instrumentados a través de canjes de cartas o notas con alguna organización internacional que tienen la finalidad de celebrar en España una reunión o encuentro sobre un tema de interés para ambas partes. Por razones puramente prácticas, y que pueden ser razonables, estos Tratados se aplican provisionalmente desde el momento de su firma, pero, al tiempo, requieren la consiguiente autorización parlamentaria por recaer en el ámbito del artículo 94.1 de la Constitución. Lo que ocurre, sin embargo, es que la autorización parlamentaria suele llegar, a veces, varios meses después de que la reunión haya tenido lugar y se hayan consumido, por lo tanto, las obligaciones derivadas del mismo, lo que, desde el punto de vista jurídico interno, supone una auténtica mutación de las competencias constitucional-

mente atribuidas a las Cámaras, ya que transforma la autorización, como hemos indicado anteriormente, en una suerte de convalidación de la actuación gubernamental.

Es cierto, que estos supuestos pueden no tener, desde el punto de vista político, una gran trascendencia, pero no cabe duda de que jurídicamente la situación que originan no es satisfactoria, en cuanto que colocan a las Cámaras ante la imposibilidad de decidir con entera libertad sobre la autorización o denegación correspondiente. En todo caso, hay que tener presente, además, la existencia de otros supuestos que podrían ser más graves en la medida en que los Tratados se refieran a materias más delicadas, desde el punto de vista político, pero que, sin embargo, dieran lugar a situaciones similares, desde el punto de vista de la situación de hechos consumados a la que deberían hacer frente las Cámaras.

La preocupación parlamentaria por este tipo de situaciones, se ha manifestado, en algunas ocasiones, y, de una manera expresa, durante la IV Legislatura. Así, con motivo de la tramitación en el Congreso de los Diputados de dos acuerdos relativos a la celebración en España de sendas reuniones internacionales (38), el entonces Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de esa Cámara, haciéndose eco de la preocupación de los Grupos Parlamentarios, planteó al Presidente del Congreso de los Diputados que «la situación en que coloca a la Cámara, y a su Comisión de Asuntos Exteriores, no deja de ser preocupante, por ser imposible el que se alcance la correspondiente autorización de las Cámaras antes de la celebración de las reuniones» (39). La indefensión y la falta de instrumentos con que cuentan las Cámaras para reaccionar frente a estas situaciones se refleja en las conclusiones contenidas en el oficio del Presidente del Congreso de los Diputados que dio contestación a la exposición anterior. En el mismo se señala que «en todo caso, y al margen de los planteamientos jurídicos posi-

(38) Nos referimos al «Canje de Notas de 17 y 25/04/91, constitutivo de “Acuerdo entre España y la ONU para la celebración en Madrid, del 27 al 30 de mayo de 1991, del Sexto Seminario Regional Europeo sobre la cuestión palestina” y al “Acuerdo Internacional que celebran el Instituto Internacional de Cooperación para la Agricultura y el Reino de España para la realización de la Sexta Reunión Ordinaria de la junta Interamericana de Agricultura y la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura y Anexos, firmado en Madrid, el 20/05/91”».

(39) Carta del Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Sr. Fajardo Spinola, dirigida al Presidente del Congreso de los Diputados, de fecha 8 de octubre de 1991.

tivos, la realidad puede conducir, como ha ocurrido en el presente supuesto, a situaciones no satisfactorias, en las que la Cámara se vea obligada a pronunciarse acerca de la concesión o no de la autorización en relación con convenios que ya han surtido todos sus efectos, y sin que, en consecuencia, sean claras, en modo alguno, las consecuencias jurídicas que se derivarían de una hipotética denegación de aquélla. Quizá la futura Ley de Tratados o la futura Ley de Reforma del Reglamento de la Cámara constituyan el marco adecuado para dar una solución satisfactoria a situaciones como la acaecida» (40).

Por lo tanto, el variado elenco de situaciones que genera la aplicación provisional de los Tratados, plantea diversos interrogantes que, desde el punto de vista del ejercicio de las funciones que las Cortes Generales tienen constitucionalmente atribuídas, en orden a autorizar que se puedan concluir aquéllos, parecen carecer de respuesta o ésta es jurídicamente insuficiente. En efecto, porque ¿cómo pueden reaccionar las Cámaras frente al Gobierno en los supuestos de Tratados aplicados provisionalmente y, por lo tanto, publicados en el Boletín Oficial del Estado e integrados en el ordenamiento jurídico español que, sin embargo, no se remiten en un plazo razonable a los efectos a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución? ¿Qué ocurre si estamos ante un Tratado que se aplica provisionalmente, se publica en el Boletín Oficial del Estado, y al cabo de un tiempo se inserta la comunicación en el propio Boletín Oficial del Estado de la fecha de entrada en vigor, sin que el mismo haya sido enviado a las Cámaras, ni siquiera a los efectos del artículo 94.2 de la Constitución? ¿Qué consecuencias jurídicas tendría la denegación de la autorización para concluir un Tratado que, aplicado provisionalmente, haya surtido ya sus efectos?

Seguramente la única manera de introducir algo de orden en esta confusa situación jurídica requerirá, tanto una modificación de las normas que ordenan la actividad del Gobierno en materia de Tratados Internacionales, como de los propios Reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, algún avance se ha ido produciendo en la práctica parlamentaria, siendo necesario destacar, en este sentido, que desde la III Legislatura (1986-1989), se ha generalizado el envío a las Cámaras, por parte del Gobierno, de una comunicación oficial de la aplicación provisional de los Tratados, cuando ésta se produce, si bien todavía se puede observar alguna excepción a esta saludable práctica. Dicha comunicación se traslada a los efectos de puro conoci-

(40) Oficio del Presidente del Congreso de los Diputados dirigido al Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara, de fecha 16 de octubre de 1991.

miento a las Comisiones de Asuntos Exteriores de ambas Cámaras y, en el caso del Senado, también a la Comisión que pueda tener interés en el contenido del Tratado, por razón de la materia.

Por otro lado, en este mismo orden de cosas, también puede destacarse que igualmente se ha ido consolidando la práctica de que la comunicación del Gobierno, mediante la cual da traslado al Congreso de los Diputados de un Tratado solicitando la correspondiente autorización parlamentaria, contiene una referencia expresa, en su caso, a que dicho Tratado se está aplicando provisionalmente desde una fecha determinada, y que, por lo tanto, ha sido ya publicado en el Boletín Oficial del Estado. Esta referencia es, sin duda, una exigencia ineludible para que los parlamentarios puedan contar con todos los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre la autorización requerida y, por ello, las Mesas de ambas Cámaras deberían tener el mayor cuidado a la hora de comprobar que la comunicación del Gobierno incluye aquellos extremos anteriormente señalados, comprobación que debe hacerse en el marco del ejercicio de sus facultades de calificación de los escritos y documentos parlamentarios.

A la vista de los problemas expuestos, cualquier futura reforma de los Reglamentos de las Cámaras debería abordar la necesidad de establecer mayores cautelas y medidas de control con respecto a la utilización por el Gobierno de la técnica de la aplicación provisional. Sin ánimo de ser exhaustivos, convendría reflexionar sobre algunas de estas medidas, entre las que podrían incluirse varias de las que se exponen a continuación.

En primer término, debe recordarse que el envío por el Gobierno de la comunicación de la aplicación provisional de un Tratado es una práctica muy conveniente pero que no cuenta con apoyo normativo alguno. Por ello, podría establecerse en los Reglamentos de ambas Cámaras un plazo determinado dentro del cual habría de producirse esa comunicación gubernamental, estableciéndose así una garantía adicional para una práctica que no ha impedido que, a veces, la comunicación se haya demorado durante meses, sin poder reaccionar jurídicamente frente a esa tardanza.

Por otro lado, cabe pensar también en la posibilidad de conceder a las Comisiones de Asuntos Exteriores un papel más activo en el control de la aplicación provisional de los Tratados, que paliara, en parte, las consecuencias de aquellos supuestos en que las Cámaras pueden verse ante situaciones jurídicamente irreversibles. Precisamente, en esta línea de reforzar

el papel de las Comisiones de Asuntos Exteriores, se mostraba el proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, dictaminado por la Comisión de Reglamento de la Cámara, durante la IV Legislatura (1989-1993), en el que se preveía expresamente que los Tratados aplicados provisionalmente podrían ser sometidos a debate por la Comisión de Asuntos Exteriores, debate que habría de concluir en una votación cuyo resultado habría de comunicarse al Gobierno (41).

En esta misma línea de ideas, debería poder profundizarse, ya que, si desde el punto de vista parlamentario, quiere tratarse la cuestión con un mayor rigor, podría actuarse en el sentido de que, una vez recibida una comunicación de aplicación provisional y remitida ésta a las Comisiones de Asuntos Exteriores, podría establecerse un plazo para que la Comisión se pronunciara sobre la oportunidad de la aplicación provisional. Una vez obtenido el pronunciamiento, éste se trasladaría al Gobierno. Así se conseguiría que la Comisión manifestase una opinión política sobre la oportunidad de la aplicación provisional, sin entrar en el debate de fondo sobre la concesión de la autorización, que se realizará cuando el Tratado inicie su tramitación a esos efectos. Es verdad que esta propuesta de actuación, plantea, a su vez, otras cuestiones, como la derivada del supuesto de existir discrepancias en los pronunciamientos de las Comisiones de Asuntos Exteriores de las dos Cámaras, pero esto podría solventarse en la medida en que los mismos no tengan consecuencias jurídicas, sino que impliquen, estrictamente, un juicio sobre la oportunidad de la acción gubernamental, que permita a las Cortes Generales ejercitar, al menos un cierto control sobre situaciones que inicialmente no parecen conformes con el reparto de las competencias que la Constitución establece en materia de conclusión de Tratados Internacionales.

Con todo, y para finalizar, debe insistirse en que cualquier modificación de las normas que regulan el procedimiento parlamentario sería, sin duda, insuficiente, sino se producen también, de manera simultánea, adaptaciones en las normas que regulan las facultades del Gobierno en esta materia. Sería en estas disposiciones donde pueden adoptarse otras cautelas, como las de establecer plazos precisos para la duración de la aplicación provisional, que permitan, en la medida en que ello sea posible, evitar su utilización abusiva o, igualmente, fijar también plazos para que el Gobierno remita a las Cortes Generales la comunicación de aplicación provisional disuadiendo así de cualquier demora no justificada.

(41) Este Dictamen fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie B, n.º 140-9, de 7 de abril de 1993. Véase Artículo 187 del mismo.