

INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE EL ESCRITO REGISTRADO CON EL NUMERO 2670, POR EL QUE EL GOBIERNO REMITE, A EFECTOS DEL ARTICULO 94.2 DE LA CONSTITUCION, EL CANJE DE NOTAS CONSTITUTIVO DE ACUERDO PARA LA SUPRESION DE VISADOS DIPLOMATICOS ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPUBLICA POPULAR DE HUNGRIA, REALIZADO EL 7 DE JUNIO DE 1989

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 12 de enero de 1990, tuvo entrada en el Registro General de la Secretaría General de la Cámara, con el número 2670, un escrito por el que el Gobierno remite, a los efectos de información previstos por el artículo 94.2 de la Constitución, el Canje de Notas constitutivo de Acuerdo para la supresión de visados diplomáticos entre el Reino de España y la República Popular de Hungría, realizado el 7 de junio de 1989.

2. La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 23 de enero de 1990, acordó encomendar Informe a la Secretaría General.

II. INFORME

1. El objeto del presente Informe consiste en determinar si la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio del mencionado Canje de Notas requiere o no la previa autorización parlamentaria. De entre los cinco supuestos establecidos por el artículo 94.1 de la Constitución en los que se exige tal autorización, el único que en principio podría resultar concurrente es el tipificado en su apartado e), conforme al cual se requiere la autorización cuando se trate de «Tratados o convenios que supongan modificación o de-

rogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución». En efecto, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (en adelante, LODLEE), dispone lo siguiente: «los pasaportes y títulos de viaje de los extranjeros que pretendan entrar en territorio español deberán ir provistos del correspondiente visado, salvo lo dispuesto en las leyes internas o en Tratados Internacionales en que España sea parte». En la medida en que el Canje de Notas acuerda una supresión de visados, podría entenderse, pues, que «modifica» lo dispuesto en una norma con rango de Ley, a efectos del artículo 94.1 e) de la Constitución.

El análisis del problema exige, no obstante, la consideración detallada de diversas cuestiones, que se exponen seguidamente.

2. Ante todo, podría dudarse de la aplicabilidad misma de la LODLEE a la materia objeto del Canje de Notas. En efecto, éste únicamente dispone la supresión de los visados para los «ciudadanos húngaros y españoles portadores de pasaporte diplomático» (punto 1). Y, por su parte, el artículo 2.a) LODLEE excluye de su ámbito de aplicación a «los Agentes Diplomáticos y los Funcionarios Consulares acreditados en España, así como los demás miembros de las misiones diplomáticas permanentes o especiales y de las oficinas consulares y sus familiares que, en virtud de las normas del Derecho Internacional, estén exentos de las obligaciones relativas a su inscripción como extranjeros y de la obtención del permiso de residencia».

Sin embargo, como pone de relieve el propio Informe elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con el Canje de Notas (en gran parte literalmente transcrito en los antecedentes del Dictamen del Consejo del Estado número 53.593, remitido por el Gobierno a la Cámara en la documentación adjunta al escrito registrado con el número 2670), y confirma explícitamente el Consejo de Estado en el referido Dictamen, la excepción del artículo 2.a) LODLEE no es aplicable al supuesto considerado, ya que el propio punto número 2 del Canje de Notas prevé que la supresión de los visados «no será aplicable a los

portadores de pasaportes diplomáticos que se trasladen al territorio del otro Estado como miembros de una Representación diplomática o consular, ni a sus familiares».

En conclusión, la materia objeto del Canje de Notas no se halla excluida del ámbito de aplicación de la LODLEE y, por ende, afecta al contenido de lo dispuesto en el artículo 12.2 de ésta.

3. Como ya se ha señalado, el artículo 12.2 LODLEE exceptúa expresamente de la regla general de exigencia de visados lo dispuesto en los Tratados Internacionales en los que España sea parte. Podría sostenerse, en consecuencia, que el Canje de Notas objeto del presente Informe, por virtud del cual se deroga la obligatoriedad de los visados para determinadas categorías de personas, no «modifica» el contenido del artículo 12.2 en el sentido del artículo 94.1.e) de la Constitución, pues tal derogación por vía convencional ya se hallaría prevista en el propio tenor de aquél.

Esta conclusión, sin embargo, debe rechazarse, como hacen explícitamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Estado y confirma una consolidada práctica constitucional. En efecto, según advierte el Informe del Ministerio, la excepción relativa a los Tratados Internacionales «no tiene otro sentido que el de recordar la posibilidad de modificar lo dispuesto en tal artículo (el 12.2 LODLEE) por vía de un tratado internacional, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución». Y tal es, además, la interpretación expresamente defendida por el Consejo de Estado cuando, en la Memoria correspondiente al año 1984, elevada al Gobierno de conformidad con el artículo 20.3 de su Ley Orgánica, se planteó con carácter general el problema de la incidencia que sobre la aplicación del artículo 94.1.e) de la Constitución tienen las expresas remisiones a los Tratados Internacionales contenidas en las Leyes. En tal Memoria, el Consejo de Estado sostiene que la tesis según la cual el Tratado en cuestión, en la medida en que su existencia aparece prevista en la propia Ley, no modifica ésta, «acusa excesivo formalismo en la valoración del sistema constitucional.

No hay, efectivamente, en el supuesto considerado, una modificación de la Ley, pero sí una alteración del alcance material de sus propias previsiones, con incidencia, desde luego, en el ámbito de reserva de Ley». Añade el Consejo de Estado que «las remisiones o salvedades que, respecto de Tratados Internacionales, se contienen en las Leyes suponen un simple efecto de la recepción ya producida de los Tratados o una prevención receptiva de los que en el futuro se incorporen al ordenamiento interno, de modo que hagan innecesaria la modificación formal de la propia Ley. Pero parece evidente que esa previsión anticipada de la recepción está necesariamente referida a los Tratados Internacionales válidamente celebrados, y, por consiguiente, concluidos previa autorización de las Cortes Generales, en los casos del artículo 94.1 y, en general, en todos aquellos relativos a materias sometidas al principio constitucional de reserva de Ley. Y no parece, por el contrario, aceptable –sin grave quiebra de principios fundamentales– considerar que, cuando una Ley interna asume por remisión lo establecido o que se establezca en Tratados Internacionales, está facultando al Gobierno para concluir esos Tratados, sea cual fuere su contenido, sin necesidad de autorización de las Cortes Generales. Es más, procede afirmar que la admisibilidad de que una Ley contenga las remisiones o salvedades de que se trata se legitima precisamente porque en la formación de voluntad del Estado para obligarse internacionalmente intervienen, con potestad autorizante, las Cortes Generales» (Consejo de Estado «Memoria del año 1984 que eleva al Gobierno, en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica», pág. 128).

Por consiguiente, y sobre la base de estos argumentos generales, pacíficamente admitidos en la práctica constitucional hasta el momento presente, y de la propia aplicación que de ellos hacen el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Estado al Canje de Notas objeto del presente Informe, puede concluirse que la circunstancia de que el artículo 12.2 LODLEE prevea explícitamente la posibilidad de excepcionar su contenido por medio de un Tratado Internacional no supone que éste no «modifique» aquél a efectos del artículo 94.1.e) de la Constitución.

4. Considerando cuanto hasta aquí se ha expuesto, parecería lógico concluir la necesidad de autorización parlamentaria previa a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio del Canje de Notas estudiado. Y, así, el Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores reconoce que «la autorización previa de las Cortes Generales parece en principio necesaria por ser el contenido del Canje de Notas subsumible en el inciso e) del artículo 94.1 de la Constitución. En efecto, la supresión de visados prevista en tal Canje de Notas representa una modificación de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España». El Ministerio añade, además, que «la anterior calificación viene avalada por el reciente dictamen número 52.605 del Consejo de Estado, del 1 de diciembre pasado, relativo al Canje de Notas constitutivo de Acuerdo sobre supresión de visados entre España y Nueva Zelanda». A continuación, sin embargo, el Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores declara lo siguiente: «No obstante todo lo anterior, el Ministerio admite, sin embargo, que resulta excesiva la exigencia de autorización previa de las Cortes Generales para la conclusión de un visado por parte de los ciudadanos húngaros portadores de pasaporte diplomático que entren en España por un período no superior a treinta días. Es por ello que, aun cuando la Ley Orgánica 7/1985... conduzca a la calificación anteriormente propuesta, no se quiere dejar de ofrecer argumentos que permitan una calificación distinta del acuerdo (presente). Y un argumento que podría invocarse a estos efectos con cierto fundamento se encuentra en el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, cuyo artículo 5.2.b) dispone que para estancias de menos de noventa días no necesitan visados «los nacionales de países con los que se hubiera acordado la supresión de esta diligencia en la forma y condiciones establecidas en el Acuerdo correspondiente». En este caso la referencia a Acuerdos internacionales a diferencia de lo que sucede con el artículo 12.2 de la Ley Orgánica, puede ser interpretada como una habilitación en favor del Gobierno para celebrar tales Acuerdos sin necesidad de autorización de las Cortes, pues de lo contrario esta disposición carecería por completo de sentido. Además resulta perfectamente admisible

entender que existe en este caso un supuesto de habilitación al Gobierno, pues el artículo 5 en cuestión establece sin duda el marco de la misma (supresión de visados para estancias no superiores a noventa días). Hasta aquí, el razonamiento del Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, aceptado por el Consejo de Estado, en su ya mencionado Dictamen número 53.593, sobre la base de «la paridad de rango competencial que el propio Reglamento ejecutivo manifiesta y tiene en la excepción que consagra».

En suma, el criterio del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Consejo de Estado es el siguiente: cuando la supresión de visados se acuerde por un período inferior a noventa días, el Tratado en cuestión no «modifica» el artículo 12.2 LODLEE, sino el artículo 5.2.b) de su Reglamento ejecutivo, por lo que no está incurso en el supuesto definido por el artículo 94.1.e) de la Constitución. Habida cuenta de que el Canje de Notas considerado únicamente autoriza la entrada de los titulares de pasaporte diplomático sin visado por un período de hasta treinta días, se trata de un Tratado comprendido en el artículo 94.2 de la Constitución y respecto del cual basta, por consiguiente, con su remisión a las Cámaras a efectos meramente informativos.

La valoración de la argumentación expuesta exige la consideración sucesiva de diversas cuestiones, que se analizan a continuación.

5. Ante todo, resulta procedente el examen de los precedentes en materia de Tratados relativos a visados. Tales precedentes deben agruparse en dos categorías:

a) A lo largo de la III Legislatura, fueron remitidos a la Cámara a efectos del artículo 94.2 de la Constitución, calificación ésta que fue aceptada por la Mesa del Congreso de los Diputados, numerosos actos en virtud de los cuales el Estado español denunciaba Convenios de supresión de visados concluidos con anterioridad.

En concreto, se procedió a la denuncia, sin previa autorización parlamentaria, de Acuerdos de supresión de visados concluidos con los siguientes Estados: Irán (número de expediente 220/000002), República de Uganda (número de expediente 220/000004), Tuvalu (número de expediente 220/000005), Islas Salomón (número de expediente 220/000006), Kirivati (número de expediente 220/000007), Bahamas (número de expediente 220/000008), Santa Lucía (número de expediente 220/000009), Barbados (número de expediente 220/000012), Jamaica (número de expediente 220/000013), Isla Dominica (número de expediente 220/000014), Fidji (número de expediente 220/000015), Mauricio (número de expediente 220/000030), Pakistán (número de expediente 220/000068) y Sierra Leona (número de expediente 220/000085).

Es cierto que, conforme al artículo 96.2 de la Constitución, la denuncia de un Tratado exige, en el proceso de formación de la voluntad interna del Estado, el mismo procedimiento requerido para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de él. En la valoración de la significación de estos precedentes en relación con el supuesto ahora considerado, debe ponderarse, no obstante, que, mediante la denuncia de Acuerdos previos de supresión de visados, se trataba precisamente de dar cumplimiento al nuevo criterio favorable a la exigencia de éstos, consagrado por el artículo 12.2 LODLEE. Y que tal es la motivación de la denuncia se manifiesta explícitamente en las propias Notas en virtud de las cuales tiene lugar ésta: así, en la Nota Verbal número 54, de la Embajada de España en Teherán, por la que se denuncia el régimen de supresión de visados con Irán, que había sido establecido por Canje de Notas de 20 de agosto de 1967, se dice literalmente lo siguiente: «La reciente aprobación por el Parlamento español de la Ley de Derechos y Libertades de Extranjeros ha supuesto una unificación de criterios de la política española referentes a visados, que hacen imposible mantener el actual sistema de supresión de visados. Esta decisión se debe así a necesidades de la normativa interna española y de ninguna manera afecta a las excelentes relaciones bilaterales entre España e Irán». Parece claro, pues, que los actos de denuncia de los Acuerdos de supresión de visados

no solamente no «modifican» el artículo 12.2 LODLEE, a efectos del artículo 94.1.e) de la Constitución, sino que, por el contrario, tienden más bien al cumplimiento de aquél, de cuya inspiración política constituyen ejecución. Por consiguiente, este primer grupo de precedentes carece de relevancia a efectos de la resolución del problema considerado.

b) En segundo lugar, deben considerarse dos Tratados que, con posterioridad a la entrada en vigor de la LODLEE, procedieron a la supresión de determinados visados.

– Ante todo, se halla el Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo, para la supresión de visados diplomáticos entre el Reino de España y los Estados Unidos Mejicanos, realizado en Madrid el 17 de abril de 1989 (número de expediente 110/000196). Este Tratado fue remitido al Congreso de los Diputados, mediante escrito de fecha 17 de julio de 1989, registrado con el número 47578, a los efectos del artículo 94.1 de la Constitución, de conformidad con el criterio manifestado en tal sentido tanto por el Ministerio de Asuntos Exteriores como por el Consejo de Estado, por entender que el Canje de Notas modificaba el artículo 12.2 LODLEE y, en consecuencia, se comprendía en el artículo 94.1.e) de la Constitución. Por la Presidencia de la Cámara, en el ejercicio de la delegación conferida por la Mesa en su reunión de 30 de junio de 1989, se acordó, aceptando la calificación formulada por el Gobierno, encomendar Dictamen a la Comisión de Asuntos Exteriores. Con posterioridad, la iniciativa caducó como consecuencia de la disolución de la Cámara.

Aunque en la documentación remitida junto al mencionado Canje de Notas no se alude en absoluto al artículo 5.2.b) del Reglamento de ejecución de la LODLEE, el valor como precedente para la resolución del presente supuesto de este caso, queda, no obstante, reducido por el hecho de que, en virtud del Canje de Notas, sería posible la entrada en el territorio del otro Estado Parte «por un período de tres meses, prorrogable, en su caso, por otros tres meses», esto es, por un período superior al de noventa días al que se refiere el mencionado artículo 5.2.b) del



Reglamento, el cual, por consiguiente, en ningún caso hubiera podido considerarse aplicable.

– Mayor trascendencia podía tener, sin embargo, el precedente del Canje de Notas constitutivo de Acuerdo sobre supresión de visados entre España y Nueva Zelanda, hecho en Madrid el 10 de octubre de 1988 (número de expediente 110/000169), el cual fue remitido a la Cámara, mediante escrito registrado con el número 40144, también a los efectos del artículo 94.1 de la Constitución, de conformidad con el criterio expresado al respecto por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Estado, cuya calificación fue aceptada por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 14 de febrero de 1989, resultando caduca la tramitación de esta iniciativa como consecuencia de la disolución de la Cámara. En efecto, el mencionado Canje de Notas, en su punto primero, disponía expresamente que la exclusión del visado únicamente sería válida para la entrada en el territorio del otro Estado Parte «por un período no superior a tres meses». Habida cuenta de que el artículo 5.2.b) del Reglamento se aplica a las estancias no superiores a noventa días, podría entenderse que aquel Canje de Notas se comprende en el ámbito de éste. Téngase en cuenta, sin embargo, que, pese a que en la interpretación ordinaria de los términos, «noventa días» y «tres meses» pudieran considerarse expresiones equivalentes, los plazos fijados por meses han de computarse de fecha en fecha (art. 5.1 del Código Civil), por lo que, habida cuenta de que varios meses tienen treinta y un días, el transcurso de tres meses equivale normalmente a más de noventa días. Desde este punto de vista, tampoco el Canje de Notas entre España y Nueva Zelanda quedaría incurso en el artículo 5.2.b) del Reglamento, por lo que su valor como precedente sería, asimismo, limitado.

En conclusión, del examen de los precedentes no resulta posible extraer conclusiones definitivas, aunque la decisión pacíficamente admitida, en el único supuesto que pudiera considerarse dudoso, fue la de exigir la autorización parlamentaria con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

6. Más relevante resulta el análisis del fondo de la argumentación expuesta por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Estado. Si éstos sostienen que, cuando un Tratado suprima la exigencia de visados únicamente para estancias inferiores a noventa días, tal Tratado está modificando exclusivamente lo dispuesto en el artículo 5.2.b) del Reglamento de ejecución, pero no la regla general del artículo 12.2 LODLEE, sólo puede ser porque se entiende que este último admitió, por vía de deslegalización, o incluso por vía de una amplísima remisión normativa, la posibilidad de que mediante un Reglamento se exceptionara total o parcialmente su contenido, de forma que la supresión, internacionalmente acordada, de visados sólo supusiera, en determinados casos, modificación de tal Reglamento, y no de la LODLEE. No parece, sin embargo, que el inciso «salvo lo dispuesto en las leyes internas», contenido en el artículo 12.2 LODLEE, preste amparo suficiente a tal interpretación. Así resulta tanto del examen del iter parlamentario conducente a su aprobación como del análisis sistemático de la LODLEE.

a) Dos aspectos del proceso de elaboración del artículo 12.2 LODLEE abonan la tesis de que el inciso «salvo lo dispuesto en las leyes internas» no entraña una habilitación a los Reglamentos para derogar total o parcialmente su contenido, sino, más bien, un recordatorio de la posibilidad de que una Ley posterior modifique lo dispuesto en él:

– En primer lugar, el Grupo Parlamentario Centrista presentó una enmienda al mencionado artículo 12.2, registrada con el número 76, en la que se proponía su supresión, sobre la base de la siguiente justificación: «es materia reglamentaria que no debe legalizarse». Pues bien, esta enmienda fue rechazada por la Ponencia («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, número 132-I-2, 20 de marzo de 1985, pág. 1938/5), y posteriormente retirada en el debate en Comisión (DSCD, Comisión Constitucional, núm. 292, 10 de abril de 1985, pág. 9072). Por consiguiente, hubo en el iter legislativo un intento expreso de deslegalizar la materia, que, en caso de haber prosperado, hubiera conducido, de forma inequívoca, a entender que los Convenios por los que se

suprime la exigencia de visados en ningún caso estarían incurso en el artículo 94.1.e) de la Constitución. Por el contrario, se mantuvo el rango legal de la exigencia de visados y, por ende, la aplicabilidad, en principio, del artículo mencionado del texto constitucional.

– En la redacción inicial del Proyecto de Ley («BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, número 132.1, de 28 de enero de 1985), el artículo 12.2 únicamente contenía la salvedad de lo que se dispusiera en Tratados Internacionales, sin ninguna referencia a las leyes internas. El Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda, la número 97, a tal precepto, en la que proponía que éste tuviera la siguiente redacción: «cuando proceda los pasaportes y títulos de viaje de los extranjeros que pretendan entrar en territorio nacional, deberán ir provistos del correspondiente visado...». Aparentemente, pues, la mencionada enmienda pretendía una deslegalización íntegra de la materia, remitiendo al juicio del titular de la potestad reglamentaria la determinación de los supuestos en los que procedería la exigencia del visado. Pues bien, la mencionada enmienda fue rechazada por la Ponencia, pero posteriormente, durante el debate en Comisión, se presentó, por parte del Grupo Socialista, una enmienda transaccional, incorporando el que finalmente sería tenor literal del artículo 12.2, esto es, la referencia a las «leyes internas» (DSCD, Comisión Constitucional, número 292, 10 de abril de 1985, pág. 9073). Claramente, pues, tal referencia se arbitró como un término medio entre la ausencia de toda alusión a normas internas que pudieran modificar el contenido del artículo 12.2, tal como se establecía en el Proyecto de Ley, y la propuesta de atribuir en su integridad a las normas reglamentarias de desarrollo la regulación de la materia.

b) El análisis sistemático de la LODLEE confirma que la mención de las «leyes internas» contenida en su artículo 12.2 hace referencia a las Leyes en sentido formal, y no a las normas reglamentarias.

Ante todo, las salvedades contenidas en el mencionado artículo 12.2 no constituyen sino una especificación, para el ámbi-

to concreto de la exigencia de visados, del principio general que, en relación con todas las disposiciones de la Ley, se contiene en su artículo 3, el cual previene que «lo dispuesto en la presente Ley se entenderá en todo caso sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales y en los Tratados Internacionales en los que sea parte España». Se trataría, pues, de un simple recordatorio de la ordenación de las fuentes en la materia, conforme a la propia interpretación que del inciso «salvo lo dispuesto en Tratados Internacionales», del artículo 12.2, realizan el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Estado.

En segundo lugar, la LODLEE es extraordinariamente precisa en el empleo de las denominaciones con las cuales designa a los diferentes tipos de instrumentos normativos a los cuales alude en sus diferentes artículos. Así, en determinadas ocasiones (arts. 6, 10, 14, 17.1 y 29.1) se mencionan las «leyes»; en otras (arts. 11.1, 12.3, 13.2, 15.2, 15.3, 19.3, 22.1 y 24) se alude, específicamente, a las normas «reglamentarias» de desarrollo; en fin, no faltan artículos, como el 9 y el 11.2, en los que se contienen referencias a «disposiciones» o, como el 17.3 y el 28.2, a «legislación». No puede pretenderse, sin quiebra del capital principio hermenéutico que obliga a interpretar las normas «según el sentido propio de sus palabras, en relación con su contexto» (artículo 3.1 del Código civil, supletoriamente aplicable, conforme a su artículo 4.3, a todo el ordenamiento), que las expresiones transcritas fueron empleadas por el legislador indistintamente y sin conciencia de sus precisos y respectivos significados técnicos. Es claro, pues, que cuando el legislador de 1985 quiso referirse al futuro Reglamento de ejecución de la Ley, empleó específicamente la expresión correspondiente, y que, cuanto pretendió aludir a cualesquiera normas, comprendiendo las de rango legal y las de índole reglamentaria, utilizó las locuciones «legislación» o «disposiciones». Por consiguiente, la expresión «leyes internas» del artículo 12.2 LODLEE tiene un significado preciso: con ella se alude, al igual que en todos los demás preceptos en los que se contiene una remisión a las «leyes», a las Leyes en sentido formal, con exclusión de las normas reglamentarias. La circunstancia de que, en el mismo artículo 12, y más concretamente en su apartado 3.º, se aluda específicamente a «los térmi-

nos previstos reglamentariamente» confirma la interpretación expuesta. A ella coadyuva, además, el hecho de que la propia LODLEE contiene una previsión inequívocamente deslegalizadora, como es su Disposición Adicional Primera, cuyo tenor es el siguiente: «se autoriza al Gobierno para actualizar la cuantía máxima de las multas que podrán imponerse para sancionar las infracciones cometidas contra lo dispuesto en la presente Ley, teniendo en cuenta las variaciones del índice de precios al consumo». En suma, cuando lo quiso, el legislador de 1985 supo, con absoluta corrección técnica, deslegalizar una materia o verificar una amplísima remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno para su regulación. El artículo 12.2 no hace, ciertamente, ni una cosa ni otra.

Del examen del iter legislativo del artículo 12.2 LODLEE y de la consideración de su contenido en el marco sistemático en el que se encuadra, resulta claramente que el legislador no pretendió deferir a una norma reglamentaria posterior la determinación de los supuestos en los que la regla general de exigencia de visados podía quedar excepcionada. Cualquiera que sea el significado que se otorgue al artículo 5.2.b) del Reglamento de ejecución de la LODLEE, por consiguiente, puede afirmarse que un Tratado Internacional por el que se suprimen visados entraña siempre una modificación del mencionado artículo 12.2 LODLEE, al margen de que, además, y en su caso, pueda entenderse que también modifica lo dispuesto en el citado precepto del Reglamento ejecutivo.

7. ¿Significa la conclusión obtenida hasta el momento presente que, como sugiere el Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, el artículo 5.2.b) del Reglamento de ejecución quedaría sin sentido?

El precepto en cuestión suscita, ciertamente, alguna perplejidad. Si el artículo 12.2 LODLEE permite la derogación de la regla general exigente de visado mediante lo dispuesto en un Tratado Internacional, no es claro en absoluto por qué su Reglamento ejecutivo reitera, acto seguido, que también para estancias por tiempo inferior a noventa días, puede derogarse el principio

general a través de un Tratado Internacional. Podría aventurarse, no obstante, la siguiente línea interpretativa del citado artículo 5.2.b): este precepto enuncia los casos en los que no se necesita visado para estancias de menos de noventa días; pues bien, en una relación que comprende hasta siete supuestos, resultaría extraño que no se incluyera la hipótesis más obvia de todas, esto es, aquella que goza de inmediato respaldo en el tenor de la LODLEE, la consistente en excluir la regla general por medio de un Tratado. Desde este punto de vista, el apartado b) del artículo 5.23 del Reglamento no sería sino un recordatorio de carácter sistemático, debiendo entenderse que los Acuerdos internacionales a los que alude habrán de concluirse conforme al procedimiento general que les resulte aplicable.

Cualquiera que sea el valor que se atribuya a la interpretación propuesta, y cualquiera que sea el juicio que merezca la legalidad de los restantes apartados del artículo 5.2, parece claro que su letra b) no puede entenderse en el sentido de modificar, siquiera sea parcialmente, un principio general establecido por una norma con rango de Ley. El Gobierno no puede, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, autoatribuirse la competencia para concluir, sin previa intervención parlamentaria, un Tratado cuyo contenido modifique lo dispuesto en una norma dictada por las Cortes Generales mismas. Cualquier interpretación que condujera a este resultado debiera, pues, rechazarse *ab initio*.

8. La conclusión expuesta se refuerza en virtud de la consideración de los dos argumentos siguientes:

a) Los Reglamentos ejecutivos están sometidos al principio del complemento indispensable, establecido por el propio Consejo de Estado, corroborado por la mejor doctrina iusadministrativista (véase EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso de Derecho Administrativo», tomo I, 5.<sup>a</sup> edición, 1989, págs. 290-292), y consagrado por la jurisprudencia constitucional. Una interpretación del artículo 5.2.b) del Reglamento que condujera, sin claro amparo legal, a limitar el ám-

bito de la necesaria intervención parlamentaria en el proceso de formación de la voluntad interna del Estado acerca de un Tratado Internacional excedería claramente de las restricciones inherentes al mencionado principio.

b) Puede entenderse que el Canje de Notas objeto del presente Informe modifica el artículo 5.2.b) del Reglamento. Pero también es seguro que aquél modifica, asimismo, el artículo 12.2 LODLEE, a efectos de lo dispuesto en el artículo 94.1.e) de la Constitución. Ninguna interpretación, más o menos sofisticada, de aquel precepto puede excluir esta última realidad.

9. Por último, debe ponderarse la incidencia que sobre la cuestión considerada ha de tener la regla hermenéutica del artículo 94 de la Constitución que pudiera calificarse como principio de cautela. Si un Tratado no comprendido en ninguno de los supuestos del artículo 94.1 se somete, sin embargo, a la exigencia de autorización parlamentaria, tal sumisión constituye un plus procedimental innecesario ciertamente, pero también inane desde el punto de vista jurídico. Por el contrario, si, en relación con un Tratado incurso en el artículo 94.1 de la Constitución, la prestación del consentimiento del Estado se produce sin la previa y preceptiva intervención de las Cortes Generales, no solamente tal prestación es insusceptible de producir ningún efecto jurídico en el orden interno, sino que, al mismo tiempo, el vicio producido en el proceso de formación de la voluntad estatal podrá ser alegado, en el ámbito jurídico internacional, por los demás Estados partes, de conformidad con el artículo 46.1 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, pues es claro que la omisión de la intervención parlamentaria constituye una violación «manifiesta» y que afecta a una «norma de importancia fundamental» del Derecho español. Debiera bastar la consideración de los diferentes efectos que se siguen de un eventual error en la calificación jurídica de un Tratado Internacional para concluir que, en caso de duda, debiera optarse por la aplicación del artículo 94.1 de la Constitución. Y este

principio ha sido expresamente aplicado, en reiteradas ocasiones, por el propio Consejo de Estado. Baste recordar, a título de ejemplo, y como caso muy reciente, el Convenio sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, remitido a la Cámara a los efectos del artículo 94.1 de la Constitución, mediante escrito número 3623, el día 29 de enero de 1990. Pues bien, en relación con el mencionado Convenio, y frente al criterio del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Consejo de Estado, en su Dictamen número 53.044, funda la necesidad de intervención parlamentaria en los siguientes términos: «ha de tenerse en cuenta que el propio Convenio prevé una revisión periódica de la legislación nacional sobre el asbesto a la luz de los progresos científicos y técnicos; y que, dada la gravedad del riesgo para la salud que tal mineral entraña, no cabe descartar una futura intervención del poder legislativo en la materia, sobre todo si se tiene en cuenta que la prevención del citado riesgo puede exigir la adopción de medidas que exceden de la competencia del Ministerio de Trabajo... Por ello, *ad cautelam*, debería solicitarse ahora la autorización de las Cortes». El presente supuesto es mucho menos dudoso que el Convenio al que se refiere el citado Dictamen del Consejo de Estado. Su tratamiento jurídico no debiera, pues, ser diferente.

10. La consideración de los precedentes existentes hasta el momento presente, la reserva formal de Ley establecida por el artículo 12.2 LODLEE y la cautela que ha de presidir el proceso interpretativo del artículo 94 de la Constitución, sólo permiten una conclusión razonable: la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio del Canje de Notas constitutivo de Acuerdo para la supresión de visados diplomáticos entre el Reino de España y la República Popular de Hungría, realizado el 7 de julio de 1989, exige la previa autorización parlamentaria.

En virtud de todo lo expuesto, se formula a la Mesa de la Cámara, en relación con el escrito número 2670, la siguiente:



### III. PROPUESTA

Considerando que el Canje de Notas supone modificación o derogación de lo dispuesto en la Ley, a efectos del artículo 94.1.e) de la Constitución, encomendar Dictamen a la Comisión de Asuntos Exteriores y publicar en el Boletín, abriendo plazo para presentar propuestas, que tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad o de enmiendas al articulado, conforme al artículo 156 del Reglamento, por un período de quince días hábiles. Asimismo, poner este acuerdo en conocimiento del Gobierno con el fin de que no se proceda a la prestación del consentimiento del Estatuto ni a la publicación del Canje de Notas hasta que las Cortes Generales se pronuncien sobre la autorización parlamentaria.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 9 de febrero de 1990.