

LA AUTORIZACION PARLAMENTARIA DE LOS TRATADOS: LOS PRIMEROS SEIS AÑOS DE PRACTICA CONSTITUCIONAL

Jorge CARDONA LLORENS

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 distingue varias categorías de tratados a efectos del procedimiento para la formación de la voluntad del Estado en obligarse por los mismos. En efecto, si bien, de acuerdo con el art. 97 CE, es el Gobierno quien «dirige la política exterior», los arts. 93 y 94-1 enumeran una serie de acuerdos internacionales para cuya conclusión se exige, según los casos, bien una ley orgánica de autorización (art. 93), bien un acto de autorización parlamentaria (art. 94-1), calificado de «decisión» (art. 74). Por otra parte, para los demás tratados no contemplados en estos artículos, se prevé que «el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión» (art. 94-2).

Junto a estos preceptos, el art. 95 impide la celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución sin haber realizado la previa revisión de ésta.

De esta forma, el constituyente español intentó trazar un paralelismo entre la intervención parlamentaria en la elaboración de las leyes y en la celebración de los tratados. Así lo ha señalado el Consejo de Estado, para quien:

«la intervención de las Cortes a la hora de autorizar la prestación del consentimiento estatal para obligarse mediante tratados es rigurosamente paralela a la intervención de las Cortes en el plano normativo interno. De esta manera, a los poderes de revisión de la Constitución corresponde una paralela intervención en el poder de hacer tratados, según el art. 95-1 de la norma fundamental; la potestad legislativa que a las Cortes atribuye el art. 66-2 se corresponde con las previsiones del art. 94-1 y al control de la acción del Gobierno, y de su correspondiente actividad reglamentaria, corresponden las previsiones del art. 94-2 de la misma Constitución. De ello se deduce que la intervención de las

Cortes en el ejercicio del llamado poder exterior o, más pacíficamente, poder de hacer tratados (treaty-making power) no tiene lugar por razón de la forma, sino por razón de la materia»¹.

En virtud de estos preceptos, podemos distinguir los siguientes tipos de tratados:

a) Tratados por los que se transfiere el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una Organización o Institución internacional (art. 93).

b) Tratados de carácter político (art. 94-1-a).

c) Tratados de carácter militar (art. 94-1-b).

d) Tratados que afectan a la integridad territorial del Estado (art. 94-1-c).

e) Tratados que afecten a los derechos y deberes fundamentales establecido en el Título I de la Constitución (art. 94-1-c).

f) Tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública (art. 94-1-d).

g) Tratados que suponen modificación o derogación de alguna ley o exigen medidas legislativas para su ejecución (art. 94-1-e).

h) Los restantes tratados (art. 94-2).

Lógicamente, en un sistema como el establecido por la Constitución, la intervención parlamentaria en un tratado va a depender fundamentalmente de su calificación en uno u otro de los tipos constitucionales. Así, como ha dicho el profesor Remiro², «la *calificación*, la determinación del órgano o de los órganos llamados al ejercicio de la función calificadora, los controles a los que éste puede ser sometido, son realmente la clave del sistema».

Teniendo en cuenta, por otra parte, la generalidad con que se enuncian los diversos tipos constitucionales de tratados, se presenta también de especial interés el análisis de los criterios de interpretación de los mismos seguidos en la práctica.

Por último, la intervención parlamentaria va a ser distinta según el tratado sea calificado en uno u otro tipo constitucional. Esas diversas formas de intervención aparecen, en algunas ocasiones, enunciadas de modo genérico. En efecto, si el tratado es calificado en el tipo constitucional del

1. Dictamen n.º 43927, de 22 de diciembre de 1981, sobre la «necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado respecto al Protocolo n.º 2 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 6 de mayo de 1963», solicitado por O.M. de 14 de diciembre de 1981.

2. REMIRO BROTONS, A., «La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales: el problema de la calificación», *REDI*, 1980, p. 124.

art. 93 CE se exige una ley orgánica de autorización, si es calificado en algunos de los tipos constitucionales del art. 94-1 CE se requiere una «autorización», y si es calificado en el tipo constitucional del art. 94-2 las Cortes deben ser inmediatamente informadas». La generalidad del enunciado de algunos de estos procedimientos —«autorización», «inmediatamente información»—, obliga también a realizar un análisis de la práctica relativa a las diversas formas de intervención para intentar una mejor comprensión de las mismas.

Así pues, en el presente estudio vamos a analizar la práctica española, en los primeros seis años de vigencia de la Constitución, relativa a la calificación de los tratados y al procedimiento de autorización e información de los mismos en las Cortes³.

II. LA CALIFICACIÓN DE LOS TRATADOS EN LA PRÁCTICA

En relación a la práctica relativa a la calificación de los tratados desde la promulgación de la Constitución hasta la fecha de terminación de este estudio (diciembre de 1984), hemos dividido su estudio en tres etapas distintas determinadas por dos hechos que produjeron un giro, fundamentalmente, en los controles a que ha estado sometido el órgano encargado de la calificación. Así, la primera etapa abarca desde la promulgación de la Constitución hasta la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, primer texto legislativo que hace referencia a la calificación de los tratados, estableciendo la necesaria consulta previa a este órgano en todos los tratados. La segunda etapa comprende la Ley Orgánica del Consejo de Estado hasta el dictamen n.º 43.320, de 23 de abril de 1981, emitido por este Alto Cuerpo Consultivo, a solicitud del Ministerio de Asuntos Exteriores, en relación a la interpretación que debía darse al precepto de su Ley Orgánica relativo a la calificación, y que supone un giro importante con respecto a la práctica anterior. Por último, en la tercera etapa veremos la práctica en materia de calificación desde el dictamen citado hasta el final de este estudio.

A) *La práctica relativa a la calificación desde la entrada en vigor de la Constitución hasta la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980.*

Desde la entrada en vigor de la Constitución el ejecutivo, amparándose en la disposición del art. 97 CE, según el cual corresponde al Gobierno

3. Otras cuestiones conexas, como las reservas a los tratados, la aplicación provisional, las enmiendas o modificación y la suspensión de la aplicación de los tratados, exceden de los marcos estrictos de este estudio y la práctica relativa a las mismas será analizada en un trabajo ulterior.

la dirección de la política exterior, consideró desde un principio que era a él a quien correspondía la calificación. Un análisis de los tratados remitidos al Parlamento durante este período ⁴ nos revela que el número de los mismos fue de 94, calificándose 78 de ellos como tratados contenidos en el art. 94-1 CE y, por tanto, exigiendo autorización parlamentaria su celebración y 16 como tratados del art. 94-2, es decir, que no requerían autorización parlamentaria sino que se enviaban a los solos efectos de información.

La primera conclusión, en base únicamente a esta enumeración cuantitativa, es que el Gobierno, en esta primera etapa, calificó mayoritariamente los tratados que celebraba entre aquellos que necesitan autorización parlamentaria.

Los tratados calificados, en este período, como del art. 94-2 fueron:

- a) Tratados sobre transporte ⁵.
- b) Tratados de asistencia y cooperación en cuestiones administrativas y reglamentarias ⁶.
- c) El Tratado de Pesca con la CEE.
- d) Los diversos tratados y acuerdos celebrados con Guinea Ecuatorial durante este período ⁷.

4. Pese a que la Ley Orgánica del Consejo de Estado entró en vigor el 26 de abril de 1980, el Gobierno no empezó a aplicarla, en los aspectos que aquí nos interesan, hasta septiembre del mismo año en que remitió a este cuerpo consultivo el primer tratado, y no envió a las Cortes ningún tratado dictaminado por el Consejo de Estado hasta enero de 1981. Por estas razones, aunque se pone como final de este período de Ley Orgánica del Consejo de Estado, nos referimos con ello a su efectiva aplicación, y no a su entrada en vigor, motivo por el cual se analizan aquí los tratados remitidos a las Cortes hasta enero de 1981.

5. Convenio entre España y Japón sobre servicios aéreos, recibido en el Congreso el 29 de abril de 1980; Convenio entre Kuwait y España sobre transporte aéreo, recibido en el Congreso de 10 de junio de 1980; Acuerdo entre España y Finlandia sobre Transportes Internacionales por Carretera, recibido en el Congreso el 21 de octubre de 1980; Acuerdo entre España y Hungría sobre Transportes Internacionales por Carretera.

6. Convenio de Asistencia Mutua entre los servicios contra incendios y de socorros portugueses y españoles; Acuerdo de Cooperación Técnica complementario al Convenio de Cooperación Social Hispano-Panameño para el desarrollo, en Panamá, de un programa en materias socio-laborales y de formación profesional y Protocolo anejo; Convenio de Asistencia Mutua administrativa entre España y Argentina con el fin de prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras; Acuerdo de Cooperación Social Hispano-Dominicano para el desarrollo en la República Dominicana de un programa en materia socio-laboral y de formación profesional; Convenio Básico de cooperación científica y técnica entre España y Hungría; Acuerdo entre España y Francia relativo a la cooperación en el campo de la Hacienda Pública.

7. Acuerdo entre España y Guinea en materia de telecomunicaciones; Acuerdo de cooperación financiera entre España y Guinea; Protocolo anejo al Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica sobre el estatuto de los expertos en la cooperación técnica; Acuerdo complementario sobre asistencia técnica en el campo de las ciencias geográficas; Acuerdo de cooperación técnica sobre capacitación y extensión agraria; y Acuerdo sobre transportes marítimos.

De esta enumeración, pensamos que los dos primeros supuestos son totalmente conformes con el texto constitucional. Sin embargo, en nuestra opinión, los otros dos conculcan los principios relativos a la intervención del legislativo en el *treaty-making power* español. En efecto, como ha señalado el profesor Sánchez Rodríguez⁸, el tratado de pesca con la CEE «no es neutro políticamente, sino que tiene un contenido polémico», y «ha seguido un trámite que desafía abiertamente el art. 94-1 de la Constitución..., a los principios constitucionales de control democrático y a la práctica habitual en la materia». Ahora bien, si este supuesto es llamativo, mucho más lo es el cuarto de los enumerados anteriormente, esto es, los 6 tratados y acuerdos celebrados con Guinea Ecuatorial en este período. En efecto, como es sabido, entre octubre de 1979 y octubre de 1980, España celebró el Tratado de Amistad y Cooperación con Guinea, junto con 17 acuerdos complementarios más. Aunque el Tratado de Amistad y Cooperación tiene fecha de 23 de octubre de 1980, todos los acuerdos complementarios tienen fecha anterior⁹, y son precisamente seis de estos acuerdos los que fueron remitidos a las Cortes a efectos de la información prevista en el art. 94-2 CE. Sin embargo, tal y como dictaminaría el Consejo de Estado en junio de 1981¹⁰, estos acuerdos implican, «sin lugar a dudas», la asunción de obligaciones financieras por parte de la Hacienda Pública. Junto a ello, no debe olvidarse el hondo trasfondo político de todos estos acuerdos.

Así, pues, puede concluirse que, en este primer período analizado, a pesar de que, en la mayor parte de los casos (83 %), el Gobierno calificó los tratados en alguno de los tipos del art. 94-1 CE, casi en la mitad de los tratados concluidos sin autorización parlamentaria existen indicios fundados de haberse conculcado las normas constitucionales relativas a la intervención de las Cortes en el proceso de formación de la voluntad del Estado español en obligarse por medio de tratados.

B) *La Ley Orgánica del Consejo de Estado y la práctica posterior hasta el dictamen n.º 43.320.*

El 22 de abril de 1980 se promulgó la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (B.O.E. de 25 de abril) en cuyo artículo 22, relativo a los casos en que debe ser consultada la Comisión Permanente del Consejo de Estado, se contempla como primer asunto:

8. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, I.L.A., Madrid, 1984, p. 122.

9. Así hay 4 con fecha de 31 de octubre de 1979; 5 con fecha de 5 de diciembre de 1979; uno con fecha de 9 de febrero de 1980; uno con fecha de 15 de abril de 1980; otros 2 con fecha de 18 de junio y de 12 de octubre de 1980, y 4 con fecha de 17 de octubre de 1980.

10. Dictamen n.º 43416 de 11 de junio de 1981.

«En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado».

De acuerdo con el texto de este precepto, todos los tratados deben ser dictaminados, cuanto menos, por la Comisión Permanente del Consejo de Estado¹¹, si bien no debe olvidarse que de acuerdo con el apartado tres del art. 2 de la ley, «los dictámenes no serán vinculantes», correspondiendo «en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el Ministro consultante disienta del parecer del Consejo». A pesar de ello, pensamos, se condiciona fuertemente la actuación del Ejecutivo pues han de ser graves los motivos para disentir del dictamen, máxime si se tiene en cuenta la posibilidad del recurso ante el Tribunal Constitucional por no haber sido válidamente celebrado el tratado. Prueba de ello es que de los ciento treinta y nueve dictámenes emitidos por el Consejo de Estado, hasta finales de diciembre de 1984, sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento de otros tantos tratados, el Gobierno no se ha separado ni en un solo caso de la opinión del más alto Cuerpo Consultivo del Estado.

Sin embargo, desde el primer momento de promulgación de esta ley se levantaron voces en contra de ella. Así el profesor Remiro, en un análisis del art. 22-1, mantenía que «los legisladores se han sentido atezados por una desconfianza pusilánime hacia el Ejecutivo, por un complejo histórico. Cuando la naturaleza y contenido de un tratado hacen pacífica su calificación, cuando existe una práctica consolidada en determinada dirección, el recurso preceptivo al Consejo sólo servirá para hacer más torpe y pesado el funcionamiento de la Administración, añadir media docena más de papeles rutinarios a un expediente, distraer recursos humanos y materiales en una tarea mecánica supérflua y, en definitiva, perder y hacer perder lamentablemente el tiempo»¹².

11. Según el art. 24-2 de la L.O.C.E.: «El Consejo de Estado en Pleno dictaminará en aquellos asuntos en que, aunque estuvieran atribuidos a la competencia de la Comisión Permanente, así lo solicitase el Presidente del Gobierno o lo acuerde el Presidente del Consejo». La ponencia que en el Senado aceptó la enmienda por la que se desplazaba de la competencia del Pleno a la de la Comisión Permanente la materia objeto de análisis, advirtió esta posibilidad (B.O.C.G., Senado I Legislativa, Serie II, n.º 61, b, 13 de febrero de 1980), aunque es éste un caso que todavía no se ha dado, a pesar de oírse peticiones en este sentido en relación con la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte.

12. REMIRO BROTONS, A., «La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales: el problema de la calificación», *R.E.D.I.*, 1980, p. 131. Por su parte, PASTOR RIDRUEJO se pronuncia también en contra de este artículo aduciendo las siguientes razones: 1.ª Introduce un pesado trámite administrativo que ciertamente no contribuye a agilizar el proceso interno de la prestación del consentimiento de España en obligarse; 2.ª pese a la existencia del informe del Consejo de Estado puede existir un conflicto real de calificación del tratado entre el Gobierno y las Cortes; y 3.ª según la letra del citado artículo 22, la Comisión Permanente del Consejo de Estado no debe informar sobre el régimen ordinario

Pese a todas las posibles críticas, y a efectos de nuestro estudio, este precepto presenta una especial utilidad por cuanto, de los dictámenes razonados del Consejo de Estado, pueden irse deduciendo los criterios básicos que han servido de guía para calificar un tratado en uno u otro tipo constitucional. En efecto, de la doctrina legal del Consejo de Estado plasmada en los dictámenes emitidos en virtud del art. 22-1 de su ley orgánica, se deducen una serie de criterios interpretadores de los enunciados de los tipos constitucionales de tratados que presentan una especial importancia por cuanto, hasta fecha reciente, y como tendremos ocasión de analizar, no han sido contestados ni por el Gobierno, ni por las Cortes, que han asumido la calificación realizada por el Alto Cuerpo Consultivo.

A la luz de esta doctrina del Consejo de Estado, se deducen los siguientes criterios de interpretación de los conceptos utilizados para cada tipo constitucional de tratado:

1.º) *Tratados por los que se transfiere el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional:* Este concepto ha sido analizado en cuatro ocasiones por el Consejo de Estado¹³, si bien ningún tratado ha sido, hasta hoy, calificado como tal.

Así, pues, de estos dictámenes es poco lo que puede deducirse en cuanto a la delimitación de este tipo de tratados. A pesar de ello, y utilizando los términos del dictamen n.º 43.647, relativo a la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, puede señalarse que las «competencias» a las que se refiere este artículo como de ejercicio transferible a una organización internacional «son las atribuidas *directamente* por la Constitución a órganos propiamente constitucionales» (el subrayado es original del dictamen).

Por otra parte, siempre de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, debe distinguirse entre «transferir el ejercicio de competencias» a que hace referencia este tipo constitucional y «la delimitación en un caso concreto de las competencias que corresponden al Estado en virtud de una titularidad reconocida», situación que es diferente y a la que no hace referencia el art. 93 CE¹⁴.

(artículo 94 de la Constitución) o extraordinaria (artículo 93) de la autorización del Legislativo (PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1980, p. 108).

13. Se trata del Dictamen n.º 43647, de 27 de agosto de 1981, sobre la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte; dictamen n.º 46656/43593, de 17 de septiembre de 1981, sobre el Canje de Notas que prorroga por un plazo de ocho meses el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, suscrito el 24 de enero de 1976; dictamen n.º 45463, de 30 de junio de 1983 sobre la adhesión a la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; y el dictamen n.º 46073, de 26 de enero de 1984, sobre el Canje de Notas entre España y los Estados Unidos de América, sobre la jurisdicción sobre buques que utilizan el Louisiana Oil Port (loop) Inc.

14. Dictamen n.º 46073 citado en nota anterior. Para un análisis completo del contenido de este concepto, si bien basado en criterios más teóricos, ver nuestro trabajo: *El régimen de los tratados en el ordenamiento jurídico español*, Valencia 1983, tesis inédita, pp. 155 a 177.

2.º) *Tratados de carácter político*: El Consejo ha examinado este concepto en once ocasiones diferentes¹⁵, siendo calificados como tales siete tratados¹⁶. De la doctrina contenida en estos dictámenes se obtienen diversos criterios, no siempre clarificadores, tanto de qué tratados debe considerarse que tienen carácter político, como de qué tratados, a pesar de incidir consideraciones políticas, no tienen dicho carácter.

Así, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, un tratado es de «carácter político», en el sentido del art. 94-1 CE:

— Cuando por la conclusión del tratado España asuma una «posición política o jurídica relevante en el seno de la Comunidad Internacional»¹⁷.

— En los tratados sobre cualquier materia cuando en «el contenido interno» del acuerdo se establezcan, a cargo de España, «obligaciones internacionales de carácter político, aunque éstas no sean el objeto principal del tratado»¹⁸.

— Cuando las obligaciones que se asuman en el tratado, sean del

15. Se trata de los dictámenes: N.º 42.903, de 9 de octubre de 1980, sobre la Adhesión de España al protocolo al Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, relativo a la neutralidad permanente y funcionamiento del canal de Panamá, firmado en Washington, en 7 de septiembre de 1977, pedido por O.M. de 25 de agosto de 1980; dictamen n.º 42.948, de 30 de octubre de 1980, sobre el Convenio entre España y Marruecos sobre indemnizaciones por las tierras nacionalizadas por el Estado marroquí, firmado en 8 de noviembre de 1979, pedido por O.M. de 4 de septiembre de 1980; dictamen n.º 43.467, de 27 de agosto de 1981, sobre la Adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, pedido por O.M. de 20 de agosto de 1981; dictamen n.º 43.656/43.593, de 17 de septiembre de 1981, sobre el Canje de Notas que proroga por un plazo de 8 meses el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, suscrito el 24 de enero de 1976, pedido por O.M. de 5 de septiembre de 1981; dictamen n.º 43.927, de 22 de diciembre de 1981, sobre el protocolo n.º 2 del Convenio para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 6 de mayo de 1963, pedido por O.M. de 14 de diciembre de 1981; dictamen n.º 44.475, de 15 de julio de 1982, sobre la Ratificación del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América y sus Convenios complementarios y Anejos, firmado el 2 de julio de 1982, pedido por O.M. de 9 de julio de 1982; dictamen n.º 45.087 de 10 de marzo de 1983 sobre el Protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y USA, solicitado por O.M. de 25 de febrero de 1983; dictamen n.º 45.737, de 29 de octubre de 1983, sobre el Acuerdo de Cooperación de pesca marítima con el Reino de Marruecos, pedido por O.M. de 24 de agosto de 1983; dictamen n.º 47.205, de 9 de diciembre de 1984, sobre el Acuerdo complementario de cooperación entre España y Nicaragua para el desarrollo de un plan de Cooperación Integral, de 2 de agosto de 1984, pedido por O.M. de 31 de agosto de 1984; dictamen n.º 47.206, de 24 de diciembre de 1984, sobre el Convenio básico de Cooperación Técnica entre España y Honduras para el desarrollo de un plan de cooperación integral, pedido por O.M. de 31 de octubre de 1984; y dictamen n.º 47.208, de 21 de febrero de 1985, sobre la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, pedido por O.M. de diciembre de 1984.

16. Se trata de los examinados en los dictámenes n.ºs 43.647; 46.656; 44.475; 45.087; 45.737; 47.205 y 47.206 citados en nota 15.

17. Dictamen n.º 42.903, citado en nota 15, p. 5 en interpretación «a contrario».

18. Dictamen n.º 42.984, citado en nota 15, p. 3 en interpretación «a contrario».

tipo que sean, se haga por las partes «en función de unos postulados políticos» (como por ejemplo: los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley, etc.)¹⁹.

— Cuando cualquiera que sea el objeto o el texto del tratado las actividades reguladas por el Acuerdo se desarrollen en un lugar en el que convergen importantes tensiones internacionales»²⁰.

— Cuando el tratado desempeñe un papel central en las relaciones amistosas entre España y el otro Estado contratante²¹.

Por el contrario, puede decirse que no nos encontramos ante un «tratado de carácter político», en doctrina del Consejo de Estado:

— Cuando, cualquiera que sea la importancia política de la materia objeto del tratado, ya se encuentre recogida en algún otro de los supuestos art. 94-1²².

— Cuando, aunque en la fijación de las obligaciones durante la negociación del tratado hayan mediado criterios políticos, el «contenido interno» del tratado no sea de tal carácter²³.

3.º) *Tratado de carácter militar*: Este concepto ha sido analizado en nueve ocasiones²⁴, afirmándose su carácter en siete de ellas²⁵.

De estos dictámenes se deduce, casi unánimemente, que un tratado es de carácter militar, en el sentido a que se refiere el texto constitucional, cuando en sus disposiciones se prevea sobre «la cooperación, intervención o utilización de las fuerzas militares españolas». Este concepto, estricto, sólo ha sido ampliado en una ocasión cuando, en relación al Acuerdo sobre Seguridad de Información Militar Clasificada entre España y los Estados Unidos de América, de 12 de marzo de 1984, el Consejo de

19. Dictámenes n.ºs 43.467, p. 9; 43.656/43.593, p. 4 y 44.475, pp. 3 y 4, citados en nota 15.

20. Dictamen n.º 45.737, citado en nota 15.

21. Dictámenes n.ºs 45.737; 47.205 y 47.206, citados en nota 15.

22. Dictamen n.º 43.927, p. 2, citado en nota 15.

23. Dictamen n.º 42.984, p. 3, citado en nota 15.

24. Se trata de los dictámenes: n.º 42.995, de 5 de febrero de 1981, sobre el Memorandum de Acuerdo Hispano-Italiano de Cooperación para Materias de Defensa, hecho en Madrid el 16 de junio de 1980, pedido por O.M. de 10 de octubre de 1980, dictamen n.º 43.467, de 27 de agosto de 1981, citado en nota 15; dictamen n.º 43.656/43.593, de 17 de septiembre de 1981, citado en nota 15; dictamen n.º 43.928 de 28 de enero de 1982, sobre Ratificación de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y Protocolos anejos, pedido por O.M. de 14 de diciembre de 1981; dictamen n.º 44.475, de 15 de julio de 1982, citado en nota 15; dictamen n.º 45.087 citado en nota 15; dictamen n.º 45.860 de 19 de enero de 1984, sobre el Acuerdo de Cooperación en el ámbito de Defensa entre España y Francia, pedido por O.M. de 5 de octubre de 1983, dictamen n.º 46.430, de 10 de mayo de 1984, sobre el Acuerdo sobre Seguridad de Información Militar clasificada entre España y USA; de 12 de marzo de 1984; y dictamen n.º 47.208 citado en nota 15.

25. Dictámenes n.ºs 43.647; 43.656; 43.928; 44.475; 45.087; 45.860; y 46.430, citados en nota anterior.

Estado consideró que el epígrafe «tratados de carácter militar, no es simplemente de alcance jurídico legislativo, sino que tiene una significación política material, de control sobre el campo de la cooperación militar con otros países», cualquiera que sea, pues, el ámbito de cooperación militar, y aunque no se refiere directamente a las fuerzas militares españolas²⁶.

4.º) *Tratados que afecten a la integridad territorial del Estado*: Es este el primero de los dos supuestos contemplados en el art. 94-1-c, y ha sido analizado por el Consejo de Estado en tres ocasiones distintas²⁷.

De los criterios interpretativos utilizados por el Consejo de Estado se deduce que un tratado es de este carácter tanto cuando sus disposiciones versen sobre delimitación del territorio del Estado, aunque no varíen los criterios hoy ya establecidos²⁸, o el reajuste de frontera sea en términos puramente técnicos²⁹, como cuando ofecten a la competencia exclusiva del Estado sobre su territorio³⁰. Se considerará que tiene tal carácter cuando la conclusión del tratado por parte de España implique, directa o indirectamente una proyección formal o material sobre el territorio o sobre dicha competencia³¹.

5.º) *Tratados que afectan a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución*: El Consejo de Estado ha examinado este concepto en veintidós ocasiones diferentes³², calificando como tales a diecinueve de dichos tratados.

Pese a que del primer dictamen en que se interpretó el contenido de este concepto³³, parece deducirse que basta que un tratado verse sobre cualquiera de los derechos y deberes establecidos en el Título I (arts. 10 a 55), para que se encuentre comprendido en este tipo constitucional, aunque el conjunto de nuestra legislación, así constitucional como ordinaria,

26. Dictamen n.º 46.430 de 10 de mayo de 1984, pp. 4 y 5.

27. Se trata de los Dictámenes n.ºs 42.985, de 29 de enero de 1981, sobre el Convenio entre España y Francia para fijar la delimitación de la frontera en el interior del túnel transpirenaico Bielsa-Aragouet, firmado el 25-IV-80 y pedido al C.E. de 11-IX-80; del dictamen n.º 43.647 cit., referente a la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, y del dictamen n.º 45.549 sobre el Convenio entre España y Francia para la modificación de la frontera en la carretera transpirenaica Arette-Isaba.

28. Dictamen n.º 42.985, p. 3.

29. Dictamen n.º 45.549.

30. Dictamen n.º 43.647, p. 13.

31. *Ibidem*.

32. Dado su elevado número, citamos en esta nota exclusivamente los números de referencia de los dictámenes señalando en las siguientes el enunciado completo de aquellos que revistan más interés. Se trata de los dictámenes n.ºs 43.525; 43.616; 43.927; 44.076; 45.021; 45.148; 45.428; 45.508; 45.464; 45.509; 45.510; 45.882/45.801; 45.948; 45.949; 46.071; 46.037; 46.091; 46.092; 46.556; 46.558; 46.797 y 47.208.

33. Dictamen n.º 43.525, de 6 de julio de 1981, sobre la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer.

esté totalmente de acuerdo con el tratado, a partir del segundo dictamen³⁴, el Consejo ha sido delimitando más este concepto.

En efecto, de la doctrina del Alto Cuerpo Consultivo se deduce que este tipo constitucional se refiere exclusivamente a los capítulos 1.º y 2.º del Título I (incluido el art. 10 introductorio de todo el Título I), en los que se formulan efectivamente verdaderos derechos y deberes, pero no, en principio, a los contenidos en el capítulo 3.º «que se presentan por el rótulo del propio capítulo como Principios rectores de la política social y económica, y no como auténticos derechos»³⁵. Igualmente, el tratado no debe limitarse a hacer referencia a alguno de esos derechos o deberes, sino que, en todos los casos, «debe afectar a la materialidad de los mismos»³⁶ para ser incluido en este tipo constitucional.

Por último, deben ser también incluidos en esta categoría los tratados que se refieran a garantías de los derechos y deberes fundamentales citados, por cuanto «el Título I de la Constitución no sólo contiene una regulación sustantiva de las libertades y derechos fundamentales, sino también de sus garantías»³⁷.

6.º *Tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública*: Este concepto ha sido analizado en cuarenta y seis ocasiones distintas por el Consejo de Estado³⁸, siendo calificados dentro de este tipo constitucional treinta y un tratados.

Por su especial trascendencia, conviene destacar el dictamen n.º 43.008, de 2 de noviembre de 1980, sobre el Acuerdo de Cooperación en materia de radioastronomía, suscrito por los Gobiernos de España y de la República de Francia en Granada el 16 de mayo de 1980. En él, el Consejo de Estado, consciente de que «la expresión tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública suscita, por su alcance indeterminado, numerosos problemas», señaló, como criterio deter-

34. Dictamen n.º 43.616, de 27 de agosto de 1981, referente al Convenio n.º 152 de la OIT sobre Seguridad e Higiene en los trabajos portuarios.

35. Dictamen n.º 43.616, cit., pp. 4 y 5. Respecto a la consideración del art. 10 CE junto al capítulo 1.º y 2.º del Título I, ver el dictamen n.º 45.882/45.801 de 15 de marzo de 1984, relativo al Convenio sobre la ley aplicable a nombres y apellidos hecho en Munich el 15 de octubre de 1980.

36. Dictamen n.º 43.927, de 22 de diciembre de 1981, relativo al Patronato n.º 2 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 6 de mayo de 1963, p. 2.

37. Ver dictamen n.º 46.091, de 23 de febrero de 1984, sobre el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en New York el 19 de diciembre de 1966, y el dictamen n.º 46.092, de 23 de febrero de 1984, sobre la Declaración de España en relación con el art. 41 del mismo Pacto Internacional.

38. Se trata de los dictámenes n.ºs 42.922; 42.985; 42.995; 43.008; 43.177; 43.385; 43.400; 43.416; 43.495; 43.505; 43.506; 43.647; 43.651; 43.680; 43.846; 43.853; 43.854; 43.855; 43.919; 43.917; 44.007; 44.019; 44.044; 44.118; 44.314; 44.483; 44.589; 45.154; 45.396; 45.398; 45.460; 45.563; 45.786; 45.869; 45.926; 45.961; 46.016; 46.072; 46.209; 46.354; 46.466; 46.551/46.093; 46.671; 46.776; 46.793; y 47.025.

minante para considerar a un tratado en este tipo constitucional, la necesidad de acudir a la concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito para la ejecución del mismo.

En efecto, a juicio del Alto Cuerpo Consultivo:

«el art. 94-1-d de la Constitución ha de ser interpretado en relación con el artículo 133-3 de la misma Norma Fundamental que establece que «las administraciones públicas sólo pueden contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes». En consecuencia, habrá que estar a las competencias respectivas que la legislación vigente sobre administración y contabilidad de la Hacienda Pública atribuye al Gobierno y a las Cortes Generales en materia presupuestaria para determinar la necesidad de someter a la autorización de las Cortes Generales un tratado o convenio internacional que implique, en su ejecución, gastos públicos. A la luz de lo expuesto, será precisa autorización parlamentaria para todos aquellos tratados o convenios internacionales cuya ejecución exceda de las competencias normales de Administración de la Hacienda Pública, por no poder ser atendida con las consignaciones presupuestarias ordinarias del Organismo Público al que se encargue la misma. Así señaladamente, cuando, a tenor del artículo 64 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, sea necesario iniciar un expediente de concesión de crédito extraordinario o de suplemento de crédito para subvenir los gastos que directa o indirectamente sean necesarios para la ejecución del Convenio de que se trate o en los demás casos a que afecta el artículo 7.º de la mencionada Ley General Presupuestaria. Por el contrario, no será preciso solicitar autorización parlamentaria para la conclusión de tratados o convenios a cuya ejecución financiera pueda atender, la Administración de la Hacienda Pública o el Gobierno sin recabar la intervención de las Cortes Generales»³⁹.

En los dictámenes inmediatamente siguientes a éste, el Consejo de Estado fue matizando más esta interpretación, recalcando que no es precisa la autorización parlamentaria cuando los gastos correspondientes puedan ser atendidos con las consignaciones presupuestarias ordinarias, ya aprobadas por las Cortes, del Organismo público al que se encargue la ejecución del tratado en cuestión⁴⁰; que la apreciación material de si se produce

39. Dictamen n.º 43.008, cit., pp. 7 y 8.

40. Dictamen n.º 43.177, de 17 de marzo de 1981, sobre el Acuerdo Luso-Español de cooperación en materia de trabajo, empleo, formación profesional y seguridad e higiene en el trabajo, firmado el 11 de septiembre de 1980; dictamen n.º 43.919, de 25 de febrero de 1982, sobre el Acuerdo Complementario del Convenio de Cooperación social hispano-boliviano para el establecimiento de un programa de cooperación socio-laboral, de 9 de abril de 1981; dictamen n.º 43.647 sobre el Tratado del Atlántico Norte; dictamen n.º 43.385, de 14 de mayo de 1981,

uno u otro supuesto deberá en cada caso resultar de los informes obrantes en el expediente y muy particularmente, del emitido por el órgano correspondiente del Ministerio de Hacienda ⁴¹; que aunque la obligación de comprometer fondos de la Hacienda Pública sea condicional, si es presumible que la vigente Ley de Presupuestos no autorice al Gobierno la prestación de aval para dicha finalidad, será también necesaria la autorización ⁴²; que debe incluirse dentro de obligaciones financieras para la Hacienda Pública a las cargas para la Seguridad Social española que puedan contenerse en las estipulaciones de un tratado ⁴³. Por otra parte, para que un tratado sea considerado en este concepto, no es necesario que contenga obligaciones que afecten a la Hacienda Pública si en él se preven una serie de actuaciones que, si el Convenio ha de ser desarrollado por otros tratados, serán absolutamente exigibles y su exigibilidad derivará de aquél primer Convenio ⁴⁴.

Pese a la delimitación trazada de este concepto en los dictámenes citados, siguieron existiendo diversos supuestos cuya calificación en el art. 94-1-d de la Constitución seguía sin ser pacífica, lo que, a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores por O.M. de 29 de diciembre de 1983, suscitó el dictamen n.º 46016 que tiene por finalidad contestar a diversas cuestiones sobre este precepto y la interpretación dada del mismo hasta esa fecha ⁴⁵. En dicho dictamen, y tras realizar un exhaustivo análisis del precepto, el Consejo de Estado llega a la conclusión de que el criterio de interpretación, hasta esa fecha mantenido, del epígrafe d) del art. 94-1 CE, debe rectificarse, sustituyéndolo por «el que resultà de la más profundizada y detenida exégesis ahora realizada». De acuerdo con esto, según la doctrina del Consejo de Estado, deben considerarse «tratados que implican obligaciones para la Hacienda Pública *exclusivamente los Instrumentos internacionales de los que deriven operaciones de crédito activo o pasivo para la Hacienda, ya sean de crédito económico, ya de crédito jurídico para obligaciones monetarias*».

Así pues, queda abandonado el criterio anterior basado en la necesidad de crédito extraordinario o suplemento de crédito para la ejecución del tratado, argumentándose por parte del Consejo de Estado que, cuando

sobre el Protocolo transitorio de cooperación en materia de pesca marítima entre España y Marruecos, firmado en Madrid el 1 de abril de 1981; dictamen n.º 43.400, de 27 de mayo de 1981, sobre adhesión de España a la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Ver también en el mismo sentido, los dictámenes n.º 43.416; 43.651; 43.680; 43.853; 43.854; 43.855; 44.118; 44.314 y 44.483.

41. Dictamen n.º 43.177, citado en nota anterior.

42. Dictamen n.º 43.506, de 9 de julio de 1981, sobre el Convenio relativo al EURODIF, firmado el 20 de marzo de 1980.

43. Dictamen n.º 44.589, de 23 de septiembre de 1982, sobre relativo a la ratificación del Acuerdo Provisional Europeo sobre Seguridad Social.

44. Dictamen n.º 42.995, de 5 de febrero de 1981, sobre el Memorandum de Acuerdo Hispano-Italiano de Cooperación para Materiales de Defensa, hecho en Madrid el 16 de junio de 1980.

45. Dictamen n.º 46.016, de 5 de julio de 1984.

se dé dicha necesidad el tratado debe incluirse en el tipo constitucional del art. 94-1-e CE (tratados que exigen medidas legislativas para su ejecución).

Esta nueva interpretación del contenido del tipo constitucional de «tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública» ha sido la mantenida en los siguientes dictámenes en que el Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el mismo ⁴⁶.

7.º) *Tratados que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución*: Este concepto ha sido el más utilizado en los dictámenes del Consejo de Estado, habiendo sido citado en setenta y ocho ocasiones ⁴⁷, y calificando dentro de este tipo constitucional a sesenta y un tratados.

De la doctrina legal de estos dictámenes, se deduce que deben incluirse en este tipo constitucional los siguientes tratados:

— aquellos cuyas disposiciones sean los suficientemente precisas «para operar por sí mismas modificación o derogación de alguna ley ya existente» (tratados self-executing que modifiquen o deroguen lo regulado expresamente por ley) ⁴⁸.

— cuando «no sea un tratado self-executing, pero, para su ejecución, exige la adopción de medidas legislativas, bien por incidir en materia reservada a ley, o bien por venir así previsto en el tratado» ⁴⁹.

46. Ver, entre otros, los dictámenes n.ºs 46.072; 46.209; 46.354; 46.466; 46.551/46.093; 46.671; 46.776; 46.793; y 47.025.

47. Dictámenes n.ºs 43.008; 43.191; 43.498; 43.516; 43.544; 43.616; 43.647; 43.674; 43.855; 43.918; 43.927; 44.002; 44.007; 44.008; 44.015; 44.019; 44.027; 44.045; 44.057; 44.072; 44.074; 44.075; 44.125; 44.144; 44.186; 44.264; 44.545; 44.589; 45.148; 45.333; 45.334; 45.428; 45.463; 45.508; 45.509; 45.510; 45.737; 45.785; 45.786; 45.808; 45.825; 45.875/45.550; 45.882/45.801; 45.907; 45.948; 45.961; 46.016; 46.037; 46.073; 46.089; 46.274; 46.276; 46.306; 46.309; 46.342; 46.354; 46.430; 46.465; 46.556; 46.557; 46.558; 46.559; 46.631; 46.671; 46.717; 46.776; 46.793; 46.797; 46.815; 47.027; 47.049; 47.159; 47.205; 47.206; 47.208; y 47.209.

48. Entre los muchos dictámenes en que se encuentra esta doctrina, pueden citarse, a modo de ejemplo, el dictamen n.º 43.008, de 2 de noviembre de 1980, relativo al Acuerdo de cooperación en materia de radioastronomía suscrito por España y Francia el 16 de mayo de 1980; dictamen n.º 43.498, de 9 de julio de 1981, sobre el Convenio relativo al transporte marítimo entre España y Marruecos; dictamen n.º 43.516, de 23 de julio de 1981, sobre el Convenio de transporte marítimo entre España y Méjico, de 9 de diciembre de 1980; dictamen n.º 43.674, de 4 de septiembre de 1981, sobre la Adhesión del Acuerdo General sobre Privilegios e Inmidades del Consejo de Europa y Protocolo Adicional; dictamen n.º 44.015, de 20 de mayo de 1982, sobre el Convenio n.º 144 de la OIT sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo; dictamen n.º 44.027, de 2 de marzo de 1982, sobre Aceptación del Acuerdo sobre Privilegios e inmidades del Organismo Internacional de Energía Atómica, etc.

49. Entre los dictámenes que se consagra dicha doctrina, destacan: dictamen n.º 43.008, citado en nota anterior; dictamen n.º 44.045, de 25 de marzo de 1982, sobre el Convenio relativo a yuxtaposición de controles y al tráfico fronterizo entre España y Portugal, firmado el 7 de mayo de 1981; dictamen n.º 44.072 de 25 de marzo de 1982, relativo al Acuerdo comercial entre España y Jordania, firmado

— cuando, aunque sus disposiciones no deroguen ni modifiquen ninguna ley ya establecida, «sus disposiciones sean self-executing y versen sobre materia reservada a la ley»⁵⁰.

— cuando, «al amparo de las normas convencionales contenidas en el tratado, se pretenda crear una costumbre local internacional» (sic)⁵¹.

— cuando para la ejecución del tratado «se prevea la necesidad de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito»⁵². Por otra parte, y para este supuesto concreto, el Consejo de Estado ha indicado que para la «adecuada tramitación de los expedientes sobre conclusión definitiva de Instrumentos internacionales cuya aplicación sea susceptible de generar gastos públicos se hace sumamente aconsejable que se incluya un Informe del Interventor-Delegado de la Intervención General de la Administración en que se exprese si la aplicación del tratado o Convenio del caso exigirá la tramitación de un Crédito Extraordinario o Suplemento de Crédito. Este informe podrá sin embargo excusarse cuando en el propio Instrumento se deje expresamente estipulada la exclusión de Créditos extraordinarios o suplementos de crédito»⁵³.

Por otra parte, el Consejo de Estado considera que no se da este supuesto cuando la materia del tratado incida sobre normas internas de carácter reglamentario⁵⁴, o sea desarrollo de un tratado anterior que ya forma parte de nuestro ordenamiento⁵⁵. Igualmente, tampoco incurre en este

el 16 de diciembre de 1980; dictamen n.º 44.075, de 25 de marzo de 1982, relativo al Protocolo sobre protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980; y dictamen n.º 44.186, de 15 de julio de 1982, relativo al Convenio n.º 10 de la OIT sobre las normas mínimas de la Seguridad Social, de 28 de junio de 1952.

50. Ver, entre otros, el dictamen n.º 43.544, de 16 de julio de 1981, sobre el Convenio Hispano-Colombiano por el que se regulan los aspectos administrativos y educativos de las Instituciones: Centro Cultural y Educativo «Reyes Católicos» y Colegio Mayor «Miguel Antonio Caro», firmado el 31 de mayo de 1980; dictamen n.º 43.855, de 26 de noviembre de 1981, sobre Adhesión al Convenio Internacional del Cacao de 1980; dictamen n.º 44.074, de 23 de junio de 1982 sobre el Convenio Europeo n.º 73 sobre tramitación de procedimientos en materia penal elaborado por el Consejo de Europa en 1972; dictamen n.º 46.776, de 31 de julio de 1984, sobre el Acuerdo entre España y la República de las Seychelles sobre pesca marítima; dictamen n.º 47.027, de 29 de noviembre de 1984, sobre el Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (art. 3 bis), hecho en Montreal el 10 de mayo de 1984; etc.

51. Dictamen n.º 47.059, de 21 de noviembre de 1984, relativo al Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación Técnica entre España y Costa Rica suscrito el 6 de noviembre de 1971, hecho en Madrid el 31 de mayo de 1984.

52. Dictamen n.º 46.016, de 5 de julio de 1984, al que se ha hecho amplia referencia en el apartado anterior.

53. *Ibidem*.

54. Ver, entre otros: dictamen n.º 43.616, de 27 de agosto de 1981, relativo al Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo: Cometido, Funciones y Organización.

55. Ver, entre otros, el dictamen n.º 44.019, de 11 de marzo de 1982, relativo al Acuerdo entre España y la Liga de Estados Arabes sobre el Estatuto de la Oficina de la Liga en Madrid, firmado en Túnez el 19 de diciembre de 1981.

supuesto cuando se estipulen ingresos no previstos en la Ley General Presupuestaria, ya que, en esta ley, los ingresos son estimativos, sin que en ningún caso las consignaciones en el estado de ingresos signifiquen por sí mismas una fijación jurídica⁵⁶.

8.º) *Los «restantes tratados» a que hace referencia el art. 94-2 CE.* Es este un concepto residual, lo que impide realizar un contenido positivo del mismo. A pesar de ello, y sin excluir otros posibles tratados, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, puede afirmarse que son de este tipo aquellos tratados cuya materia y alcance de sus disposiciones tengan un carácter simplemente administrativo⁵⁷; el Gobierno está facultado para dictar normas sobre esa materia, por estar deslegalizada⁵⁸; los tratados sean simples «declaraciones de intención»⁵⁹; o sean desarrollo de otros tratados con los que guardan una relación equivalente a la que tienen las normas reglamentarias con la ley que desarrollan⁶⁰.

A la luz de la doctrina legal del Consejo de Estado sobre el concepto de cada uno de los tipos de la clasificación constitucional de los tratados que acabamos de describir, debemos concluir que la misma ha supuesto, para algunos tipos en concreto, una clarificación de las mismas. Desgraciadamente, y tal como puede observarse en las páginas anteriores, siguen existiendo, pese a los criterios utilizados, tratados cuya calificación no es precisa. Sin embargo, sí debemos destacar que la doctrina del Consejo ha ido convirtiéndose en práctica al haber sido aceptada sin reservas por el Ejecutivo y, cuando ha tenido conocimiento de la misma, por el Legislativo. De esta forma, el art. 22-1 de la L.O.C.E. ha permitido, sobre todo en el primer año de aplicación, clarificar los supuestos en que deben intervenir las Cortes en el proceso de formación de la voluntad del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados.

56. Dictamen n.º 46.717, de 19 de julio de 1984, sobre autorización de firma de un Protocolo Adicional en curso de negociación de Acuerdo Hispano-Marroquí sobre la retirada de la peseta.

57. Dictamen n.º 42.983, de 29 de enero de 1981, relativo al Convenio sobre Transporte aéreo entre España e Irak, firmado en Bagdad el 12 de junio de 1980; dictamen n.º 42.994, de 40 de octubre de 1980, relativo al Convenio de Cooperación Cultural entre España e Irlanda; dictamen n.º 42.996, de 23 de octubre de 1980, relativo al Acuerdo sobre transportes internacionales por Carretera entre España y Hungría; dictamen n.º 43.009, de 27 de noviembre de 1980 sobre el Acuerdo de cooperación en materia de radioastronomía, entre España y la R. F. Alemana; etc.

58. Ver, entre otros, el dictamen n.º 44.239, de 3 de junio de 1982, sobre aceptación del Acuerdo relacionado con la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI, y XXIII del GATT.

59. Dictamen n.º 43.923, de 4 de febrero de 1982, relativo a la Participación de España en los Proyectos COST 82 y 85.

60. Dictamen n.º 43.927, de 22 de diciembre de 1981 sobre el Protocolo n.º 2 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 6 de mayo de 1953, y dictamen n.º 44.019 de 1 de marzo de 1982, sobre el acuerdo entre España y la Liga de Estados Arabes sobre el Estatuto de la Oficina de la Liga de Madrid.

C) *El dictamen del Consejo de Estado n.º 43.320, de 23 de abril de 1981 y la práctica posterior.*

Por O.M. de 30 de marzo de 1981, el Ministerio de Asuntos Exteriores recaba un dictamen del Consejo de Estado sobre interpretación del art. 22-1 de su Ley Orgánica, adjuntando una Nota o Memoria explicativa, redactada por los Servicios del Ministerio, y en la que se expone que una interpretación literal llevaría consigo que el Estado no puede obligarse internacionalmente sin una previa consulta al Consejo de Estado, lo que supone, en opinión del citado Ministerio, que el Estado Español no se deba obligar en el ámbito del Derecho Internacional por la simple firma de un tratado, mediante un caje de notas o «en cualquier otra forma en que se hubiere convenido», aún cuando se trate de una cuestión de la exclusiva competencia del Gobierno, donde las Cortes Generales solo deberían ser informadas «a posteriori».

Con esta interpretación literal —concluye la nota del Ministerio—, se producirían dos consecuencias de especial gravedad: a) la de negar en la práctica al Gobierno español el ejercicio de una competencia o facultad que le reconoce la Constitución en el ámbito interno y el Derecho Internacional en el externo b) obstaculizar gravemente el normal desarrollo de la acción exterior del Estado, cuando no determine su total paralización.

El Consejo de Estado emitió el Dictamen solicitado el 23 de abril de 1981⁶¹. Por su especial importancia en esta materia, reproducimos los siguientes párrafos de este dictamen:

(...) «Puesto que tanto la Constitución Española, como la Convención de Viena de 1969, como las prácticas nacionales e internacionales, vienen reconociendo al Gobierno del Estado la competencia necesaria para concluir tratados, resulta evidente que por vía interpretativa del artículo 22-1 de la ley orgánica 3/1980, no podrá negarse al Gobierno el ejercicio de una facultad o, mejor dicho, competencia que le reconoce tanto la Constitución como el Derecho Internacional. Si, conforme a lo indicado anteriormente, cualquier construcción interpretativa debe realizarse de acuerdo con las orientaciones constitucionales, en el supuesto ahora contemplado *se impone como conclusión que no es obligatoria la consulta individualizada de cada tratado o convenio internacional*, lo que además de ser contrario a la Constitución, originaría un obstáculo grave o paralización total en el desarrollo de la acción exterior del Estado, efecto que por definición no puede comprenderse ni en la voluntas legis, ni en las voluntas legislatoris» (subrayado añadido).

(...) «Puesto que los antecedentes legislativos evidencian que

61. Dictamen n.º 43.320, de 23 de abril de 1981, sobre interpretación del art. 22-1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

el trámite a cumplimentar «con carácter previo» no se refiere a la consulta, sino a la autorización de las Cortes, en su caso, no será necesario recabar específico dictamen del Consejo de Estado como requisito para la prestación del consentimiento en el tratado o convenio internacional».

«... considera el Consejo de Estado que la expresión «en todos los tratados o convenios internacionales», no debe referirse a cada uno de los que pudiera concluirse, sino a todos los grupos de tratados o convenios contemplados en el artículo 94-1 de la Constitución española.

«(...) toda la cuestión habrá de centrarse en torno a los grupos tipificados en el artículo 94-1, por cuya razón los dictámenes que el Consejo de Estado emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 22-1 de su Ley Orgánica, deben referirse a los grupos o supuestos contemplados en el artículo 94 de la Constitución.

«A tales efectos, el Ministerio de Asuntos Exteriores tendrá que consultar en relación con cualquiera de los casos establecidos en aquel artículo constitucional, sin que venga obligado a recabar dictamen sobre supuestos singulares que no ofrezcan duda bien por la simplicidad de la hipótesis bien por quedar subsumidas en las consideraciones de anteriores dictámenes del Consejo de Estado (...)

«En todo caso, cuando surjan dudas sobre la concreción de los supuestos enumerados en el artículo 94-1 de la Constitución, deberá también ser requerido el dictamen del Consejo de Estado».

Esta interpretación dada por el más Alto Cuerpo Consultivo de la Nación desvirtúa, en nuestra opinión, la finalidad para la que nació el artículo 22-1 de la Ley Orgánica 3/1980. En efecto, es claro que lo que pretendía era poner unos límites a la libertad para calificar los tratados que tenía el gobierno. El obligado dictamen del Consejo de Estado en «todos los tratados o convenios internacionales» obligaba en cierta medida al Ejecutivo, en virtud de la «autoritas» —ya que parece de «potestas»— del órgano consultado, a atenerse más estrictamente al cumplimiento de la Constitución.

La interpretación dada por el dictamen n.º 43.320 del Consejo de Estado, por el contrario, devuelve al Gobierno toda la autonomía para la calificación: sólo cuando el Gobierno haya decidido ya que el tratado debe ser sometido a las Cortes pedirá el dictamen sobre si debe hacerlo o no. Si el ejecutivo considera que no tiene ninguna duda en relación a que el tratado no debe ser sometido al legislativo, a pesar de que la opinión del Gobierno no coincida con el texto constitucional, puede concluirlo sin evacuar ningún otro trámite que los exigidos por el Derecho Internacional.

La primera consecuencia llamativa del dictamen n.º 43.320 es de carácter numérico. En efecto, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Consejo de Estado hasta la fecha del dictamen —aproximadamente

un año—, el número de tratados remitidos a las Cortes fue de 49, de los que 29 lo fueron solicitando autorización por estar incursos en alguno de los supuestos del art. 94-1 CE, y 20 a los efectos de la información prevista en el art. 94-2 CE. Teniendo en cuenta la interpretación dada por el Consejo de Estado a los conceptos del art. 94-1 CE, el porcentaje del 59 % de los tratados incluidos en el art. 94-1 CE parece razonable. Sin embargo, si analizamos un período de tiempo exactamente igual con posterioridad al dictamen, el número de tratados remitido a las Cortes fue de 72, de los que 23 lo fueron a efectos de la autorización prevista en el art. 94-1 CE y 49 a efectos de información, lo que supone que los tratados calificados en alguno de los tipos del art. 94-1 CE supusieron sólo el 31 %. Este porcentaje se mantiene hasta diciembre de 1984 en que los tratados remitidos al Congreso, desde abril de 1981, han sido 314, de los que 111 lo han sido a efectos del art. 94-1 CE (el 35 %) y 193 a efectos del art. 94-2 CE.

Si atendemos ahora al contenido de los tratados, pensamos que, siguiendo los criterios interpretativos extraídos de la doctrina legal del Consejo de Estado, son muchos los tratados que han sido calificados por el Gobierno como contenidos en el tipo de los «restantes tratados» cuya inclusión en alguno de los tipos del art. 94-1 es, cuanto menos, probable. Una enumeración exhaustiva de los mismos sería demasiado larga, pero, entre ellos, pueden destacarse: el Acuerdo entre España y los Estados Unidos de América sobre intercambio de datos principales para el desarrollo mutuo de sistemas de armas, remitido al Congreso el 23 de junio de 1981; el Protocolo de 1981, relativo a la Sexta Prórroga del Convenio sobre el Comercio del Trigo de 1971, remitido al Congreso el 14 de noviembre de 1981; el Protocolo financiero anejo al Convenio de Cooperación económica entre España y Marruecos de 13 de mayo de 1971, remitido al Congreso el 2 de febrero de 1982; el Acuerdo básico de cooperación técnica entre España y Honduras y Protocolo Anejo al mismo sobre el estatuto de expertos en la cooperación técnica, remitido al Congreso el 23 de febrero de 1982; le Canje de Notas Hispano-Noruego, constitutivo de Acuerdo en Materia de Pesca, remitido al Congreso el 16 de febrero de 1982; el Acuerdo España-UNESCO y establecimiento de los privilegios e inmunidades, así como otros detalles relativos a la celebración en Madrid de la Conferencia Internacional para adoptar un plan de acción sobre los minusválidos, remitido al Congreso el 16 de febrero de 1982; la denuncia del Acuerdo de cooperación pesquera entre España y Corea de 28 de febrero de 1974, remitida al Congreso el 27 de febrero de 1982; el Acuerdo de cooperación económica entre España y Mauritania, remitido al Congreso el 6 de mayo de 1982; el Acuerdo-marco de pesca entre España y Mauritania, remitido al Congreso el 6 de mayo de 1982; el Acuerdo de pesca entre España y Mozambique, remitido al Congreso el 12 de mayo de 1982; el Acuerdo en materia de pesca marítima entre España y Senegal, remitido al Congreso el 19 de mayo de 1982; la denuncia del Convenio sobre el valor en Aduanas de las Mercancías de 15 de diciembre de 1950, remitido al Congreso el 20 de julio de 1982;

el Canje de Notas para dar por terminado de común acuerdo el Tratado de Arbitraje entre España y Méjico, remitido al Congreso el 16 de julio de 1982; el Acuerdo entre España y los Estados Unidos de América, relativo a la pesca frente a las costas de los Estados Unidos, remitido al Congreso el 21 de febrero de 1983; el Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, hecho en Ginebra el 13 de noviembre de 1979, remitido al Congreso el 17 de marzo de 1983; el Acuerdo entre España y los Estados Unidos de América sobre retrocesión de la subestación de Cebreros (Avila), remitido al Congreso el 20 de junio de 1983; el Acuerdo de Cooperación económica e industrial con la R. D. de Alemania, remitido al Congreso el 20 de diciembre de 1983; el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica y Protocolo Adicional a dicho Convenio de 11 de diciembre de 1953, remitido al Congreso el 5 de marzo de 1984; el Protocolo de Acuerdo para la constitución de un fondo de contrapartida de ayuda alimentaria entre España y Senegal y Anexos, firmado el 2 de enero de 1984, remitido al Congreso el 14 de marzo de 1984.

Esta práctica de remisión a los Cortes a efectos de información de tratados cuya calificación parece dudosa, se mantuvo con la aquiescencia del legislativo hasta abril de 1984. Sin embargo, el 4 de abril de 1984, pese a que el Acuerdo Complementario del Convenio Básico de Colaboración Científica y Técnica, entre España y Cuba, para el desarrollo de un programa en materia sociolaboral, había sido enviado por el Gobierno a efectos de la información prevista en el art. 94-2 CE, la Mesa del Congreso consideró que los arts. 2, 3, 5 y 6 contienen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, y adoptó el acuerdo de «declarar que se requiere la autorización parlamentaria que prevé el art. 94-1 de la Constitución para que el Estado pueda obligarse internacionalmente por medio del expresado Acuerdo», dando la tramitación parlamentaria que corresponde a dichos acuerdos⁶².

Esta misma postura ha sido mantenida por razones similares respecto al Acuerdo de Cooperación Técnica, complementario del Convenio de Cooperación Social Hispano-Hondureño, para el desarrollo de un programa en materia socio laboral en Honduras⁶³, el Acuerdo complementario de Cooperación Técnica entre Costa Rica y España para el desarrollo y expansión del Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la educación técnica (CIPET) de Costa Rica⁶⁴, el Convenio n.º 6 de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC) relativo a la determinación de la filiación materna de hijos no matrimoniales, de 12 de septiembre de 1962⁶⁵, el Acuerdo de Cooperación Técnica Complementario del Conve-

62. B.O.C.G., C.D., II Legislatura, Serie C, número 105-I, de 10 de abril de 1984.

63. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 106-I, de 10 de abril de 1984.

64. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 107-I, de 9 de mayo de 1984.

65. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 108-I, de 9 de mayo de 1984.

nio de Cooperación Social Hispano-Panameño para el desarrollo en Panamá de un programa en materia socio-laboral⁶⁶, el Acuerdo de Cooperación Técnica entre España y Bolivia para el establecimiento de un Centro de Desarrollo Rural en Bolivia y Protocolo Anejo⁶⁷, el Acuerdo Complementario del Convenio Básico Hispano Dominicano para el desarrollo en la República Dominicana de un programa en materia socio-laboral y de formación profesional⁶⁸, el Acuerdo complementario de cooperación técnica entre España y Costa Rica para el estudio de plantas tóxicas y Protocolo anejo⁶⁹, el Acuerdo de Cooperación Técnica complementario del Convenio de Cooperación Social Hispano-Uruguayo para el desarrollo de un programa de asesoramiento al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁷⁰, el Acuerdo Complementario de Cooperación sobre Energía Atómica para fines pacíficos entre España y Colombia⁷¹, el Acuerdo de Cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear entre España y Brasil⁷², el Convenio Marco entre España y Austria en materia de cooperación científica y técnica⁷³, el Acuerdo Complementario de Cooperación entre España y Costa Rica para el desarrollo de un plan de cooperación integral⁷⁴, el Acuerdo de Asistencia Técnica relativa a la modernización y desarrollo del comercio interno, complementario al Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre España y Colombia⁷⁵ el Acuerdo complementario de Cooperación técnica para el desarrollo de un programa en materia socio laboral entre España y Méjico⁷⁶; el Acuerdo de Cooperación pesquera entre España y la República de Cabo Verde, firmado «ad referendum» el 25 de septiembre de 1981⁷⁷; el Acuerdo Complementario entre España y Colombia para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral, firmado «ad referendum» el 28 de diciembre de 1983⁷⁸; y el Convenio Europeo de Seguridad Social⁷⁹.

En todos los casos citados, salvo en dos ocasiones⁸⁰, el motivo de la corrección de la calificación del Gobierno por el Congreso ha sido siempre el que dichos tratados implicaban obligaciones financieras para la Hacienda Pública, habiéndose alegado por la Mesa del Congreso bien que

66. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 121-I.

67. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 127-I.

68. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 142-I.

69. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 143-I.

70. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 144-I.

71. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 163-I.

72. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 164-I.

73. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 165-I.

74. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 178-I.

75. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 189-I.

76. B.O.C.G., C.D., II Leg., Serie C, número 182-I, de 1 de diciembre de 1984.

77. B.O.C.C., C.D., Serie C, número 195-I.

78. B.O.C.G., C.D., Serie C, número 196-I.

79. B.O.C.G., C.D., Serie C, número 202-I.

80. El Convenio n.º 6 de la Comisión Internacional de Estado Civil relativo a la determinación de la filiación materna de hijos no matrimoniales, de 12 de septiembre de 1962 y el Convenio Europeo de Seguridad Social.

el compromiso total que supone el tratado excede del año financiero, bien que «considerando que la existencia de consignación presupuestaria es la previsión de la disponibilidad del crédito, pero otra cosa bien distinta es la contracción de la obligación, de manera que si la contracción de la obligación se produce en la actividad exterior del Estado conforme al art. 94-1-d) de la Constitución, se precisa autorización de las Cortes, la Mesa ha adoptado el acuerdo de tramitarlo conforme al art. 94-1 de la Constitución».

Es especialmente llamativo que, en todos los casos, el Congreso ha iniciado, sin más, el procedimiento parlamentario de autorización para que se manifieste el consentimiento del Estado español en obligarse por el tratado, olvidando que dicho consentimiento ya estaba manifestado, y que, en la mayoría de los casos, el tratado ya había surtido sus efectos e, incluso, terminado. Así, por ejemplo, en el Acuerdo de Cooperación Técnica entre España y Uruguay para el desarrollo de un programa de asesoramiento al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las acciones previstas en el mismo, de acuerdo con su art. II, se desarrollaron durante los años 1981, 1982 y 1983, remitiéndose al Congreso en 1984 y siendo autorizado por éste, tras recalificarlo el 25 de septiembre de 1984 y por el Senado el 6 de noviembre del mismo año.

De esta forma, el acto parlamentario de autorización se convierte en un acto sin sentido⁸¹ que no sirve sino para introducir nuevas contradicciones en la práctica. En efecto, ¿cuál sería la situación de un tratado calificado por el Gobierno en el tipo constitucional del art. 94-2 CE, celebrado, publicado, surtido sus efectos, e incluso terminado, remitido a las Cortes, recalificado y no autorizada su celebración?

Todo ello nos inclina a pensar que, en el caso de divergencia entre la calificación del Gobierno y la de las Cortes, la vía idónea no es la de la «recalificación del tratado, sino el planteamiento de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, conforme a los arts. 59-3 y 73 a 75 de su Ley Orgánica y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 4.º. El supuesto debe ceñirse a una discrepancia acerca del ejercicio de la intervención que el art. 94 CE atribuye a las Cortes Generales, distinguiendo la previa (art.

81. Pudiera pensarse que, puesto que todos los tratados «recalificados» por la Mesa del Congreso han sido autorizados, a través de este mecanismo se ha salvado el requisito de la «válida celebración», exigido pro el art. 96 CE, para que estos tratados formen parte del ordenamiento interno. Sin embargo, pensamos la «recalificación» no consigue este proyecto, pues el tratado se celebró antes de ser autorizado y, por tanto, si el criterio de calificación de estos tratados utilizado por la Mesa del Congreso es el más acorde con la Constitución, frente al utilizado por el Gobierno, debe afirmarse que no existía «la previa autorización de las Cortes Generales», exigida en el art. 94 CE, para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de estos tratados y, en conclusión, no forman parte de nuestro ordenamiento interno por no haber sido válidamente celebrados. La autorización posterior a la celebración no puede sanar el vicio de inconstitucionalidad extrínseca del tratado.

94-1) de la posterior (art. 94-2), como igualmente hacen los Reglamentos de ambas Cámaras (arts. 155 y 159 del Reglamento del Congreso y arts. 144 y 146 del Reglamento del Senado). Y más específicamente, acerca del uso de sus poderes implícitos por la Mesa del Congreso, conforme al art. 31-7 del Reglamento del Congreso (también del Senado, conforme al art. 36-1-d de su Reglamento), que no de su competencia de calificación (art. 31-4 del Reglamento del Congreso y art. 36-1-c del Reglamento del Senado), en la medida que no se trata de definir la naturaleza jurídico parlamentaria del escrito en cuestión, sino de buscar la cobertura de uno u otro preceptos reglamentarios para ejercer la función de control.

Por otra parte, debemos señalar que, en el fondo de estos conflictos, encontramos, como causa fundamental de los mismos, la diversidad de criterios de calificación de los tratados. En efecto, a la luz de los razonamientos manifestados por la Mesa del Congreso al justificar sus recalificaciones, parece que ha utilizado como criterios para calificar un tratado dentro de aquellos que implican obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los mismos que utilizó el Consejo de Estado hasta el 5 de julio de 1984, fecha en que, como expusimos más arriba, este Alto Cuerpo Consultivo emitió el dictamen n.º 46.016 en el que afirma que tras una «más profundizada y detenida exégesis» de este concepto considera que debe rectificar el criterio de interpretación hasta esa fecha mantenido. Este dictamen, que supone un giro importante en la calificación gubernamental, no ha sido remitido, que nosotros sepamos, al Congreso, cuya Mesa sigue manteniendo el criterio gubernamental de interpretación anterior a julio de 1984. La doctrina del Consejo de Estado no es vinculante ni para el Gobierno ni para las Cortes Generales, pero es fácil aventurar que su remisión al Congreso hubiera reducido la profusión de «recalificaciones» habidas en los cinco últimos meses del período analizado.

A la luz de la descripción realizada del dictamen n.º 43.320 del Consejo de Estado, que interpreta el art. 22-1 de su Ley Orgánica, y de la práctica posterior, debemos hacer una valoración negativa del mismo. En efecto, como ya indicamos, la interpretación dada, por el Alto Cuerpo Consultivo, del art. 22-1 de la L.O.C.E. ha distorsionado el control al que las Cortes decidieron someter la calificación del Gobierno, y ha producido una práctica de dudosa constitucionalidad. La reacción del legislativo ante esta situación, a través de la «recalificación» de los tratados, no consigue el objetivo que pretende y, en cambio, produce una situación más conflictiva.

Ante ello cabe preguntarse: ¿la interpretación dada por el Consejo de Estado del art. 22-1 de su Ley Orgánica, es la única interpretación posible que esté de acuerdo con las orientaciones constitucionales? Pensamos que no.

El texto del art. 22-1 de la L.O.C.E. es claro: cuando dice «*todos los tratados o convenios internacionales*» quiere decir «*todos*», y no puede entenderse, como pretende el Consejo de Estado, que se refiere solamente «a todos los grupos de tratados o convenios contemplados en el art.

94-1 de la Constitución española», entre otras muchas razones, porque el Pleno del Congreso de los Diputados, tal y como reconoce el mismo Consejo de Estado en el mismo dictamen seis páginas antes de afirmar esto, rechazó expresamente esta interpretación.

En nuestra opinión, la clave para la interpretación del artículo analizado, de acuerdo con las orientaciones constitucionales, radica en la asignación a un trámite o a otro —la consulta o la autorización— de la frase «*con carácter previo*», que aparece en el texto del artículo. En efecto, si tomamos en consideración, de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado, que «el trámite a cumplimentar *con carácter previo* no se refiere a la consulta, sino a la autorización de las Cortes, en su caso», nos encontramos con que el Gobierno puede, sin ninguna dificultad, concluir tratados sin tener otro límite que los señalados por la Constitución, pero no por ello deja de estar obligado a pedir dictamen al Consejo de Estado, si bien, en el caso que no sea posible la consulta previa al Consejo, lo hará después de la conclusión del tratado^{81 bis}.

De esta forma se mantiene la finalidad de control sobre la calificación del Gobierno. No debe olvidarse que los dictámenes del Consejo de Estado no son vinculantes y, por tanto, la única obligatoriedad de los mismos es el de la autoridad jurídica reconocida al Órgano. Si el Gobierno está obligado a pedir dictamen al Consejo de Estado, aunque sea con carácter posterior a la celebración, y a adjuntar este dictamen a la documentación que debe enviar al Congreso y al Senado para informarles de la conclusión del tratado, en cumplimiento del art. 94-2 CE, lógicamente procurará, en la mayor medida de lo posible, evitar cualquier desviación del texto constitucional.

Por otra parte, de seguirse la interpretación señalada, y si el Gobierno remitiera siempre el dictamen razonado del Consejo de Estado junto con el texto del tratado a las Cortes, podría conseguirse una mayor unificación de criterios interpretadores de los enunciados de los tipos constitucionales de tratados, evitando de esta forma la profusión de conflictos entre la calificación gubernamental y la parlamentaria.

81 bis. Contra esta argumentación podría aducirse que, por cuanto el Consejo de Estado es un órgano consultivo, carece de sentido consultarle sobre un acto ya realizado. Sin embargo, la consulta no se realiza sobre la celebración del tratado, sino sobre la consulta previa a las Cortes —acto que no se ha realizado—. Por otra parte, no sería el único caso de consulta posterior. En efecto, el mismo art. 22 de la L.O.C.E., en su apartado 6 prevé la consulta sobre «impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interpretación del recurso. En este último caso, el Gobierno adoptará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta». Pensamos que el art. 22-1 podría interpretarse en términos análogos al art. 22-6, entendiendo que el Gobierno debe consultar «en todos los tratados internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado», bien con anterioridad o posteriormente a la celebración. En este último caso el Gobierno deberá acordar, en la misma sesión, celebrar el tratado y formular la consulta.

Lógicamente, las Cortes podrán seguir discrepando de la calificación del Gobierno, y, en ese caso, deberán plantear un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, y no someter a autorización un acto ya realizado.

III. EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA Y DE INFORMACIÓN A LAS CORTES EN LA PRÁCTICA

Habiendo descrito en el apartado anterior la práctica sobre en qué casos deben intervenir las Cortes, debemos detenernos ahora en la práctica sobre el «cómo» de esa intervención.

La Constitución española de 1978 hace referencia a tres procedimientos distintos, según el tipo constitucional en que haya sido calificado el tratado. En efecto; si el tratado es de aquellos por los que se trasfiere el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una Organización o Institución Internacional, la previa autorización de las Cortes deberá realizarse por ley orgánica (art. 93 CE). Si el tratado es calificado en alguno de los supuestos del art. 94-1 CE, el acto de autorización es calificado por la Constitución de «decisión» (art. 74-2 CE). Por último, si el tratado es calificado entre los «restantes tratados» a que hace referencia el art. 94-2 CE, el Congreso y el Senado deberán ser «inmediatamente informados».

Estas disposiciones constitucionales han sido desarrolladas por el Reglamento del Congreso (arts. 154 a 160) y del Senado (arts. 144 a 147).

Hasta diciembre de 1984 no se ha calificado ningún tratado en el tipo constitucional del art. 93, por lo que no hay ninguna práctica al respecto. Sin embargo, la práctica relativa a las «decisiones» del art. 74-2 CE y a la «información» prevista en el art. 84-2 CE es abundante.

A) *La práctica relativa a las decisiones de autorización parlamentaria de los tratados.*

En relación a este apartado, la primera consideración que debe hacerse es la relativa a la naturaleza jurídica de este acto parlamentario.

Ya en los debates parlamentarios sobre la Constitución se elevaron voces pidiendo que dicho acto fuera calificado como «ley»⁸². Sin embargo, como hemos visto, el texto definitivo de la Constitución apareció sin referencias a si la autorización debía revestir la forma de ley o no. Por otra

82. Ver, *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 50, de 6 de septiembre de 1978, pp. 2328 y 2333.

parte, cuando el art. 74-2 se refiere a estos actos de autorización, los califica de «decisiones». En efecto, el art. 74-2 dice:

«Las *decisiones* de las Cortes Generales previstas en los artículos 94-1, 145-2 y 158-2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras (...)»

La práctica ha demostrado que las decisiones en este sentido de las Cortes Generales no revisten la forma de ley y, por tanto, no son sancionadas ni promulgadas por el Rey. De esta forma, y gracias a la ambigüedad constitucional, es posible salvar el escollo con que la doctrina se encuentra en el derecho comparado a la hora de intentar explicar que el acto de autorización del Parlamento que reviste forma de ley no tiene, a pesar de su forma, ni carácter obligatorio, ni carácter normativo, aparte de otras especialidades como la ausencia de iniciativa parlamentaria^{82 bis}.

Así, pues, puede afirmarse que se trata de una autorización con eficacia jurídica directa que, aunque sigue en su tramitación, con algunas especialidades, el procedimiento legislativo, no tiene carácter ni material ni formal de ley.

En relación al procedimiento, el art. 155 del Reglamento del Congreso prevé que el Gobierno solicitará la autorización mediante el envío al Congreso del acuerdo del Consejo de Ministros junto con el texto del tratado, así como la memoria que justifique la solicitud y las reservas o declaraciones que el Gobierno pretendiese formular. Dicha solicitud deberá ser presentada dentro de los noventa días siguientes al acuerdo del Consejo de Ministros, pudiéndose ampliar el plazo, en casos justificados, hasta ciento ochenta días. En este último supuesto, y una vez transcurridos los noventa días iniciales, el Gobierno estará obligado a enviar al Congreso una comunicación motivando documentalmente el retraso.

Sin embargo, un rápido análisis de la práctica nos muestra que este precepto es reiteradamente incumplido por parte del Gobierno. Así, pueden servir como ejemplo el Convenio relativo al EURODIF, que se firmó el 20 de marzo de 1980 y se envió al Congreso el 14 de noviembre de 1981, o el Protocolo de 21 de diciembre de 1979, que modifica el Convenio Internacional para la unificación de ciertas reglas en materia de conocimiento, de 1924, que fue autorizado para su firma el 3 de mayo de 1980 y remitido al Congreso el 14 de noviembre de 1981.

Este incumplimiento de plazos ha tenido como primera consecuencia que determinados tratados cuya duración en el tiempo es breve y que se aplican provisionalmente desde su firma, hayan sido sometidos a autorización parlamentaria cuando ya han terminado, o falta poco para ello, de forma que la autorización parlamentaria aparece más como un «adorno» del expediente que como un verdadero requisito para la formación de la

82 bis. Ver, en este sentido, el minucioso estudio realizado por SAIDJ, L., «Le Parlement et les traités (La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux)», *L.G.D.J.*, Paris, 1979.

voluntad del Estado para obligarse por tratados. Entre estos casos puede citarse el Canje de Notas entre España y el Consejo de Europa relativo a privilegios e inmunidades aplicables a los participantes en la IV Conferencia de Ministros Europeos responsables de las Corporaciones Locales (Madrid, 21 a 23 de mayo de 1980), que fue remitido al Congreso en junio de 1980 y autorizado por el Congreso el 18 de diciembre de 1980 y por el Senado el 18 de marzo de 1981, casi un año después de celebrada la Conferencia, debiendo señalar, además, que en ese caso, el Grupo Socialista del Senado hizo una propuesta de no ratificación, que no prosperó⁸³; el Protocolo de 1981 para la primera prórroga del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1980, que permaneció en vigor hasta el 20 de junio de 1983 y fue autorizada su celebración por el Congreso el 3 de noviembre de 1983; el Protocolo de 1983 para la nueva prórroga del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1980, aplicado provisionalmente desde el 22 de abril de 1983 y remitido al Congreso el 3 de septiembre de 1983; el Convenio sobre transporte marítimo entre España y Marruecos, hecho en Madrid el 29 de diciembre de 1979 por una duración de cinco años y autorizado por el Congreso el 6 de marzo de 1984 (nueve meses antes de terminar).

Por lo que respecta a los plazos del procedimiento parlamentario, el art. 155-4 del Reglamento prevé que el acuerdo del Congreso deberá ser adoptado en un plazo de sesenta días. Sin embargo, una estadística de la práctica parlamentaria nos muestra que la duración normal del proceso es entre 3 y 5 meses, no citando ejemplos por estar incluidos la mayor parte de los más de cuatrocientos tratados que han pasado por las Cortes en el período de tiempo objeto de estudio. Sí debe señalarse que, aunque existen algunos tratados que han sido autorizados en el plazo prescrito por el Reglamento, es mayor el número de los que han sobrepasado incluso los cinco meses, como el Convenio Europeo de Extradición, remitido el 12 de febrero de 1980⁸⁴, y autorizado por el pleno de la Cámara el 10 de diciembre de 1981⁸⁵, o el Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas, aprobado en Ramsar el 2 de febrero de 1971, remitido al Congreso el 13 de mayo de 1980⁸⁶, y autorizado por éste el 10 de diciembre de 1981⁸⁷.

Por último, debe señalarse que sólo en una ocasión se ha acudido a la Comisión Mixta Congreso-Senado prevista en el art. 74-2 CE, con ocasión del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia penal, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, y en el que el objeto de discre-

83. B.O.C.G., S, Serie IV, n.º 54 de 17 de febrero de 1981.

84. B.O.C.G., C.D., de 25 de febrero.

85. B.O.C.G., C.D., de 22 de diciembre.

86. B.O.C.G., C.D., de 26 de mayo.

87. B.O.C.G., C.D., de 22 de diciembre.

pancia entre Congreso y Senado fueron las reservas y declaraciones que debían hacerse al mismo⁸⁸.

B) *La práctica relativa a la información «inmediata» del art. 94-2 CE.*

Aunque, estrictamente, la información al Congreso y el Senado, exigida por el art. 94-2 CE, inmediatamente después de la celebración de uno de los «restantes tratados» no tiene la finalidad de autorizarlos, pensamos que debe destacarse la importancia de la misma por cuanto, en palabras del Consejo de Estado, este artículo es manifestación del «control de la acción del Gobierno, y de su correspondiente actividad reglamentaria», por parte del Legislativo.

El análisis de la práctica relativa a esta información nos muestra, en primer lugar, que la misma se hace independiente al Congreso y el Senado, habiéndose seguido, pues, una interpretación literal del art. 94-2 CE.

Por otra parte, y en la medida en que el art. 94-2 CE exige la información «inmediata», se presenta especialmente interesante el análisis de la práctica relativa a la interpretación de este concepto temporal y sus consecuencias en el control parlamentario.

Así, puede afirmarse que el promedio normal de tiempo transcurrido desde la manifestación del consentimiento hasta el envío al Congreso y el Senado a efectos de información de los tratados calificados en el art. 94-2 CE es de seis meses⁸⁹, aunque debe señalarse que tampoco son escasos los supuestos en que este plazo se ve aumentado excesivamente⁹⁰.

88. Ver los B.O.C.G., C.D., Serie C, números 38-I, 38-II, 38-III y 38-IV.

89. Sírvase como ejemplos: el Acuerdo Complementario Hispano-Mejicano de Cooperación Técnica para el desarrollo de un programa en materia socio-laboral en Méjico, firmado el 12 de junio de 1981 y remitido el 16 de febrero de 1982; el Acuerdo complementario de cooperación Técnica entre España y Ecuador en materia de desarrollo de distritos de riego, firmado el 27 de abril de 1981 y remitido el 23 de junio de 1981; el Canje de Notas constitutivo de Acuerdo hispano-francés sobre estaciones de radioaficionados, firmado el 7 de enero de 1981 y remitido el 4 de septiembre del mismo año; el Acuerdo de Cooperación Técnica España-Costa Rica, complementario del Convenio de Cooperación social Hispano-Costarricense para el desarrollo de un programa socio-laboral en Costa Rica, firmado el 17 de junio de 1981 y remitido el 2 de febrero de 1982.

90. Entre otros, pueden señalarse: la participación en la Acción COST 82 y 85 y Protocolos de Acuerdos pertinentes de 13 de marzo de 1981, remitido el 27 de febrero de 1982; el Acuerdo Complementario del Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre España y Portugal en materia de cooperación minera, firmado el 31 de marzo de 1980 y remitido el 28 de diciembre de 1981; el Protocolo que modifica el Convenio Internacional para la unificación de ciertas reglas en materia de conocimiento, de 21 de diciembre de 1979, remitido el 26 de noviembre de 1981; el Protocolo Adicional al Convenio sobre supresión de pasaportes entre España y Portugal, de 7 de mayo de 1981, y remitido el 17 de marzo de 1983; el Acuerdo de Cooperación marítima entre España y Costa de Marfil, de 10 de septiembre de 1979 y remitido el 15 de marzo de 1983; la Declaración formulada por España el 11 de junio de 1981, relativa al art. 25 del Convenio pa-

Si bien dicho plazo de seis meses, dada la cadencia usual de la burocracia de nuestra Administración, puede llegar a ser considerado «comprensible», sí resulta «extraño» que, a la luz de la práctica relativa a la publicación de los tratados en el B.O.E.⁹¹, sea el número de tratados que son publicados en el Boletín Oficial antes de ser comunicados al Congreso y al Senado⁹², lo que produce como consecuencia que a nuestros

ra la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, remitida el 23 de julio de 1983; el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica en materia de Turismo entre España y Argentina, de 30 de septiembre de 1978, remitido el 21 de octubre de 1983; el Acuerdo relativo a los servicios discrecionales internacionales de viajeros por carretera efectuados por autocares o por autobuses (ASOR), con la reserva a lo dispuesto en el art. 5 párrafo 2.º b), ratificado el 26 de mayo de 1982 y remitido el 22 de febrero de 1984.

91. Un análisis de la práctica relativa a la publicación de los tratados desde diciembre de 1978, nos permite clasificar los tratados en tres grupos:

1.º—Tratados cuya fecha de publicación se produce en el plazo de un mes con posterioridad a la entrada en vigor del tratado: Este grupo es el menos numeroso de los tres, en tal medida que podría considerarse casi como excepcional. En este caso se encuentran los Acuerdos entre España y la Santa Sede de 1979 (BOE de 15 de diciembre de 1979); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (BOE de 10 de octubre de 1979); el Tratado del Atlántico Norte (BOE de 31 de mayo de 1982); y otros.

2.º—Tratados cuya publicación se produce en el BOE en un plazo entre 1 mes y 1 año con posterioridad a su entrada en vigor: en este grupo se incluyen la inmensa mayoría de los tratados celebrados por España en este período.

3.º—Tratados cuy publicación se produce en un plazo superior a un año tras su entrada en vigor: Este grupo, si bien no es muy numeroso, lo es más que el primero. Sirvan de ejemplo el Acuerdo de Cooperación en el Campo de la Hacienda Pública entre España y Francia, entrada en vigor el 23 de julio de 1979 y publicado el 22 de octubre de 1980; ó la segunda adición al Acuerdo de 20 de mayo de 1969 sobre controles nacionales yuxtapuestos en Hendaya, entrada en vigor el 10 de enero de 1980 y publicada en el B.O.E. el 5 de noviembre de 1981. Junto a estos tres grupos, deben destacarse el Canje de Notas sobre Privilegios e Inmidades de los participantes en la III Conferencia de Ministros Europeos Responsables del Deporte, entrado en vigor el 11 de abril de 1981, y publicado en BOE de 7 de abril de 1981, y la Declaración formulada por España relativa al art. 25 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, entrada en vigor el 1 de julio de 1981 y publicada el 30 de junio del mismo año, únicos dos casos, en nuestro conocimiento, en que la publicación se ha realizado con anterioridad a la entrada en vigor o aplicación provisional.

92. Sirvan de ejemplo el Acuerdo Complementario del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre España y Mozambique, sobre conservación de la naturaleza y desarrollo forestal y de las industrias derivadas, publicado en el BOE de 15 de mayo de 1981 y remitido a las Cortes para su «información» el 4 de septiembre del mismo año; el Canje de Notas constitutivo de Acuerdo hispano-francés sobre estaciones de radioaficionados, publicado en el BOE de 13 de julio de 1981 y remitido el 4 de septiembre de 1981; el Convenio Internacional para el establecimiento de la Universidad para la Paz de la Universidad para la Paz, publicados en el BOE de 26 de junio de 1981 y remitidos a las Cortes el 9 de julio del mismo año; el Acuerdo complementario al convenio básico de Cooperación Científica y Técnica entre España y Portugal en materia de cooperación minera, publicado en el B.O.E. de 7 de noviembre de 1981 y remitido el 28 de diciembre de 1981, el Canje de Notas constitutivo de Acuerdo de reciprocidad en

Diputados y Senadores les sea más fácil controlar la actividad exterior del Estado leyendo el BOE que examinado las comunicaciones del Ejecutivo en cumplimiento del art. 94-2⁹³.

Esta situación queda agravada a la luz de la práctica reciente de «re-calificación» de los tratados por la Mesa del Congreso, descrita en el punto anterior, ya que puede darse la situación de que un tratado celebrado, entrado en vigor y publicado en el B.O.E., remitido al Congreso a efectos del art. 94-2 CE, sea recalificado por la Mesa en alguno de los tipos constitucionales del art. 94-1 y no se produzca su autorización, o ésta sea a condición de una reserva.

No es fácil hacer una propuesta para intentar corregir esta práctica. Sin embargo, pensamos que la única forma de evitar esta situación sería que cuando un tratado sea calificado por el Gobierno entre los incluidos en el art. 94-2 CE, lo remita a las Cortes, a efectos de información, y siempre que sea posible, antes de la manifestación definitiva del consentimiento o de la entrada en vigor, y, si ello no es posible, por entrar en vigor desde el momento de la autenticación del texto, que inicie su vigencia con carácter equivalente al de la «aplicación provisional», en el sentido del art. 25-1 del Convenio de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, mientras se remite a las Cortes el texto a efectos de información y hasta que éstas acepten dicha calificación o, discrepando de ella, planteen un conflicto de competencias, en el sentido que indicamos al hablar de la «re-calificación». De esta forma, pensamos, se podría coordinar la vigencia inmediata establecida en el tratado con el requisito constitucional, en su caso, de la autorización de las Cortes, que deberá recaer con carácter previo al trámite final de la publicación oficial del tratado, necesario para su obligatoriedad interna según dispone el art. 96-1 CE⁹⁴.

materia de radioaficionados entre España y Finlandia, publicado en el B.O.E. de 25 de noviembre de 1981 y remitido el 28 de diciembre de 1981; el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de España y Bolivia, en materia de regadíos y desarrollo agrarios, B.O.E., de 15 de diciembre de 1981 y remitido el 28 del mismo mes; el Acuerdo complementario Hispano-Ecuatoriano sobre cooperación técnica en materia de riego, drenaje y control de inundaciones, B.O.E. de 4 de diciembre de 1981 y remitido el 28 del mismo mes.

93. El hecho en sí de que la Comunicación al Congreso y el Senado se realizara con posterioridad a la publicación en el B.O.E., siempre y cuando ésta se realizara en la fecha de entrada en vigor y la comunicación en un plazo que no superara como en el caso de los Decretos-Leyes, los treinta días, no sólo no resultaría extraño, sino loable. Sin embargo, la anárquica práctica seguida tanto en la publicación oficial como en las comunicaciones al Congreso y al Senado, provocan que este hecho sea una quiebra del sistema, más que un dato positivo.

94. A esta misma solución ha llegado el Consejo de Estado en su dictamen n.º 46.430, de 10 de mayo de 1984, relativo al Acuerdo sobre Seguridad de Información Militar Clasificada entre España y los Estados Unidos de América, hecho en Washington el 12 de marzo de 1984, y entrado en vigor en la fecha de la firma, que el Alto Cuerpo Consultivo calificó como incluido en los tipos constitucionales del art. 94-1 apartados b) y e).

CONCLUSIONES

La Constitución española de 1978 presenta como idea fuerza una amplia participación del poder legislativo en la actividad exterior del Estado, fundamentalmente a través de la celebración de tratados. El criterio para esa intervención de las Cortes es el de la «naturaleza» del tratado, entendiendo por tal un concepto amplio integrado por diversos factores como: la materia sobre la que versa, las normas del ordenamiento interno sobre las que incida, el «carácter» que revista el tratado, el lugar donde se desarrollen las actividades previstas en él, las consecuencias que produzca en el orden interno, etc.

A la luz de todos estos factores, la Constitución realiza una clasificación de los tratados distinguiendo tres formas distintas de intervención parlamentaria en la celebración: una ley orgánica de autorización, una decisión de autorización o una información posterior a las Cortes.

Del análisis de la práctica relativa a estas cuestiones se deduce que el contenido del enunciado de cada uno de los tipos constitucionales sigue sin estar bien delimitado, aunque, fundamentalmente a través de los dictámenes razonados del Consejo de Estado, se ha ido produciendo una clarificación de los mismos, por lo menos en algunos supuestos.

El órgano encargado de calificar cada tratado en uno u otro tipo constitucional es el Gobierno, si bien existen diversos controles a los que está sometida dicha calificación. Así, en primer lugar, de acuerdo con el art. 22-1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, este órgano debe dictaminar «todos los tratados internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes con carácter previo a la prestación del consentimiento». En segundo término, y en caso de que las Cortes discrepen de la calificación gubernamental, pueden plantear un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, conforme a los arts. 59-3 y 73 a 75 de la L.O.T.C. Por último, si no ha habido discrepancia, pero se sigue dudando del procedimiento utilizado, puede promoverse la declaración de inconstitucionalidad por no haber sido válidamente celebrado, conforme al art. 96 CE y al Título II de la L.O.T.C.

Sin embargo, el análisis de la práctica nos revela que estos controles no están siendo aplicados con rigor, por cuanto son minoría los tratados examinados por el Consejo de Estado; las Cortes, a pesar de discrepar en ocasiones de la calificación gubernamental, no han planteado ningún conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional; y, a pesar de existir fundadas dudas sobre la constitucionalidad «extrínseca» de varios tratados, no se ha promovido ninguna declaración de inconstitucionalidad contra ninguno de ellos.

Respecto a la práctica parlamentaria de la «recalificación» de los tratados, y su posterior autorización, debemos rechazarla por cuanto dichas autorizaciones no sanan el vicio del consentimiento del Estado por realizarse «a posteriori», y, en el fondo, no hacen sino introducir nuevos conflictos en la práctica.

En relación al procedimiento de intervención parlamentaria, debe concluirse que el Gobierno no está cumpliendo las obligaciones que le atribuyen los Reglamentos del Congreso y del Senado, ni en lo referente a la documentación que debe remitir a las Cámaras —no todos los tratados dictaminados por el Consejo de Estado van acompañados del texto del dictamen, y los tratados no dictaminados no van acompañados de la Memoria que justifique la calificación a que hacen referencia los arts. 155-2 y 144-4 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente—, ni en lo referente a los plazos de remisión. Aunque no existe ninguna disposición relativa al plazo en que debén ser informadas las Cortes de la celebración de los tratados calificados en el tipo constitucional del art. 94-2 CE, la práctica muestra que el concepto «inmediatamente» utilizado por dicho artículo constitucional, así como la finalidad que con ello se pretende, no están siendo escrupulosamente respetados.

Por otra parte, el Congreso y el Senado se ven imposibilitados, en la práctica, para cumplir los plazos señalados por sus respectivos Reglamentos para la autorización de los tratados. Se echa en falta un procedimiento más simplificado de autorización que evite el examen individualizado y concreto tanto en la Comisión como en el Pleno. Máxime teniendo en cuenta que un elevadísimo porcentaje de tratados ha sido autorizado sin oposición alguna.

Por último, debe señalarse que, a la luz de toda la práctica analizada, aunque no pueda afirmarse categóricamente que no se están cumpliendo las disposiciones constitucionales relativas a la autorización parlamentaria de los tratados, sí puede decirse que no existe un cumplimiento estricto de las mismas. Esta situación, unida al requisito de la válida celebración exigido en el art. 96 CE para que un tratado forme parte del ordenamiento español y sea, por tanto, alegable ante los tribunales internos, provoca una inseguridad jurídica que debe ser, cuanto antes y en la medida de lo posible, corregida.

Valencia, 30 de mayo de 1985