

tiva, sino, también, en «supuestos no incluidos», y teniendo en cuenta, no únicamente las circunstancias que se enumeran en el precepto, sino, además, «otras de análoga significación».

No obstaculiza la anterior conclusión la circunstancia de que las potestades administrativas consideradas sean propias de las funciones policiales lo que, en otras circunstancias, determinaría que la competencia correspondiera a los órganos policiales de la Generalidad, en cuanto, en este caso, estamos en uno de los supuestos reservados a los servicios policiales del Estado. Tampoco sirve al efecto la instrumentación de criterios de eficacia policial. Como ya dijimos en la STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 5, «es evidente que la seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas. Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente –tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales–, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas –como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas administraciones–. Y en este sentido, el art. 13.5 de Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone la creación de la Junta de Seguridad, con la misión de coordinar la actuación de la policía de la Generalidad y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Las anteriores consideraciones, en definitiva, creo que debían haber conducido a la conclusión de que el art. 81.1.c) y 2 del Reglamento de Seguridad Privada no vulneraba la competencias de la Generalidad de Cataluña y por lo que el conflicto, en este punto, debía haber sido desestimado.

Y en este sentido emito mi Voto particular, reiterando mi respeto a la opinión mayoritaria.

En Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Firmado y rubricado.

**11742** *Pleno. Sentencia 155/2005, de 9 de junio de 2005. Recursos de inconstitucionalidad 73/1999 y 3247/1999 (acumulados). Promovidos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, y la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional.*

*Autorización parlamentaria a la celebración de tratados internacionales y límites a los Decretos-leyes: organizaciones internacionales, obligaciones financieras para la hacienda pública, procedimiento parlamentario. Inconstitucionalidad y nulidad de preceptos estatales. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón

Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 73/99 y 3247/99, promovidos por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, contra los arts. 2 y 3, y contra la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, contra los arts. 2 y 3. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de enero de 1999 doña Soledad Mestre García, comisionada de setenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre (BOE núm. 243, de 10 de octubre), de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, contra los arts. 2 y 3.

2. El recurso de inconstitucionalidad se inicia con la relación de antecedentes que a continuación se exponen:

a) Durante la Asamblea anual del Fondo Monetario Internacional celebrada en Hong Kong del 20 al 25 de septiembre de 1997 se aprobó la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, así como la ampliación de los recursos financieros del Fondo en un 45 por 100 de las cuotas aportadas por cada país.

b) El 28 de agosto de 1998 el Consejo de Ministros acordó solicitar al Congreso de los Diputados la iniciación del procedimiento relativo a la autorización por las Cortes Generales de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobada en Hong Kong el 23 de septiembre de 1997. Dicha solicitud se registró en la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 4 de septiembre siguiente y se tramitó por el procedimiento de urgencia.

c) El 23 de septiembre de 1998 finalizó el plazo para la presentación de enmiendas previsto en el art. 156 del Reglamento de la Cámara, y desde ese momento el Convenio se encuentra en condiciones de ser dictaminado por la Comisión de Asuntos Exteriores.

d) Iniciado el trámite específico previsto en los arts. 94 y 74.2 CE, el 10 de octubre de 1998 se publica oficialmente el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. En esa misma fecha se registra copia del Real Decreto-ley en la Secretaría General del Congreso de los Diputados a los efectos de los arts. 86 CE y 151.1 RCG, así como un Dictamen del Consejo de Estado.

e) Con fecha 19 de octubre de 1998 ochenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Socialista elevaron al Pleno del Congreso de los Diputados propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado (arts. 59.3 y 73 LOTC), entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, por entender que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de ese tipo de tratados o

convenios es una materia reservada en exclusiva a las Cortes Generales. La propuesta fue rechazada por el Pleno de la Cámara en sesión del 28 de octubre de 1998. Con esa misma fecha el Pleno acordó convalidar el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, así como su tramitación como proyecto de ley.

f) El Pleno del Congreso de los Diputados y el Pleno del Senado, con fechas de 12 de noviembre y 9 de diciembre de 1998, respectivamente, otorgaron la preceptiva autorización previa de las Cortes Generales a la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobada en Hong Kong el 23 de septiembre de 1997.

3. Sobre la base de estos antecedentes, el recurso desarrolla la fundamentación jurídica que seguidamente se sintetiza:

a) Alegan los recurrentes en primer lugar, que el Gobierno carece de competencia constitucional en relación con un convenio internacional que requiere la autorización previa de las Cortes Generales, de manera que se ha conculcado el procedimiento previsto en los arts. 94.1 d) y 74.2, en relación con el art. 86, todos ellos de la Constitución, invadiéndose competencias de las Cortes Generales y vaciándose de contenido el art. 95 de la Constitución y el art. 78 LOTC, al hacerse imposible el control previo de constitucionalidad del tratado. Todo ello habría redundado en un vicio radical en la formación de la voluntad y posterior consentimiento del Estado desde el punto de vista del Derecho internacional.

De acuerdo con el art. 94.1 d) CE «la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales» en el caso de «tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública». Autorización que se concederá para la mayoría y por el procedimiento establecido en el art. 74.2 CE. Por su parte el art. 86 CE disciplina la facultad y los límites del Gobierno en el ámbito de la legislación de urgencia. En definitiva, la Constitución ha diferenciado esencialmente el procedimiento legislativo –en el que se incardina la figura del Decreto-ley– y el relativo a la formación de la voluntad del Estado en materia de conclusión de tratados, regulados uno y otro en Capítulos diferentes y con procedimientos distintos de actuación parlamentaria que encuentran su correspondiente reflejo en su regulación reglamentaria específica (para el caso de los tratados, específicamente, en los arts. 154 a 160 RCD y arts. 144 a 147 RS). Respondiendo a esta esencial separación constitucional entre la actividad legislativa y la celebración de tratados, las normas reglamentarias sobre el control de la actividad legislativa del Gobierno por Decreto-ley encuentran su acomodo reglamentario en un lugar distinto al correspondiente a la materia de tratados internacionales (arts. 151 a 153 RCD). Para los recurrentes, por tanto, puede concluirse que nos encontramos ante procedimientos constitucional y reglamentariamente distintos, con una tramitación específica y con un fuerte reforzamiento de las Cortes Generales y de las cautelas constitucionales sobre la actividad del Estado en la asunción de obligaciones internacionales.

El art. 94.1 d) CE atrae hacia el régimen general de tratados, y en particular al régimen de autorización previa de las Cortes Generales, toda manifestación del consentimiento del Estado de obligarse por un tratado cuando éste implique «obligaciones financieras para la Hacienda Pública», sumándose así a los límites específicos que impone el art. 86.1 CE a los Decretos-leyes. Se trata, por tanto, de una disposición que constituye una constante en nuestra historia constitucional y que fue incluso respetada durante la vigencia de las Leyes Fundamentales. En

último término no es más que la aplicación concreta de un principio básico del Estado constitucional: la necesidad de que todo gasto público cuente con la autorización de los representantes del pueblo; principio que debe hacerse compatible con el papel del Gobierno en las relaciones internacionales, lo que se procura a través de un procedimiento constitucional específico, caracterizado por ponderar las posiciones respectivas del Ejecutivo y del Parlamento y que no puede en ningún caso ser sustituido por una suerte de autohabilitación por parte del Gobierno, amparándose en razones de urgencia y necesidad que, de existir, nunca podrían servir de base para alterar y vaciar de contenido el específico procedimiento previsto para la autorización por las Cortes Generales de la manifestación del consentimiento en determinados tipos de tratados, las prerrogativas de las Cámaras y la garantía constitucional esencial de la compatibilidad material de los tratados con la Constitución a través del control previo por el Tribunal Constitucional, que constituye el medio idóneo para «la doble tarea de preservar la Constitución y de garantizar, al tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer por España en el orden internacional» (DTC de 1 de julio de 1992).

Pese a todo lo anterior –continúa el escrito de recurso– el art. 2, apartado 1, del Decreto-ley impugnado dispone que «se aprueba la adhesión de España, como miembro participante, a los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos del Fondo Monetario Internacional», en tanto que su art. 3, apartado 1, señala que «se autoriza la ratificación por el Reino de España de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional». Parece claro, para los recurrentes, que ambos preceptos afectan de manera nuclear al régimen del otorgamiento de autorizaciones de tratados internacionales. En el caso del art. 2 del Decreto-Ley recurrido se establece un nuevo marco convencional por el que «varios países dotados de capacidad financiera han convenido en poner a disposición del Fondo recursos mediante el otorgamiento de préstamos» (Preámbulo de la Decisión aprobada por el Directorio Ejecutivo del FMI en su sesión de 27 de enero de 1997). Decisión que exige que para su adhesión «los países miembros o las instituciones deberán depositar en el Fondo un instrumento en el que harán saber que su adhesión se ha realizado conforme a su legislación interna» [art. 3 c)]. Por su parte el art. 3 del Decreto-ley 14/1998 contiene la manifestación del consentimiento español a favor de una enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, en particular al art. XV, sección 1, que modifica, en consecuencia, el contenido convencional al que en su momento se adhirió España.

En ambos casos se producen obligaciones para la hacienda pública que, en virtud del art. 94.1 d) CE, requieren la preceptiva autorización de las Cortes Generales. En el caso del art. 2, referido a los Nuevos Acuerdos para la obtención de préstamos, en virtud de lo previsto en su párrafo 2 a) («Todo miembro o institución que se adhiera a la presente decisión se comprometerá a otorgar préstamos al Fondo en las condiciones previstas en la presente decisión por la cuantía máxima, en derechos especiales de giro, establecida en el anexo», cuantía que se establece para España en 672 millones de derechos especiales de giro). En el caso del art. 3, referido a la cuarta enmienda del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, se contempla una «asignación especial de derechos especiales de giro» que, según la exposición de motivos del Decreto-ley 14/1998, supone un aumento de 268,5 millones de derechos especiales de giro para España. Se trata, por tanto, de convenios que comportan obligaciones financieras para la hacienda pública que entran de lleno en las categorías que el Consejo de Estado

(Dictamen núm. 46.685, de 8 de junio de 1990) interpretó como propias del art. 94.1 d) CE, es decir, «instrumentos internacionales de los que se deriven operaciones de crédito activo o pasivo para la Hacienda, ya sean de crédito económico, ya de crédito jurídico para obligaciones monetarias». Y así lo ha reiterado el Consejo de Estado, para este caso, en su Dictamen 3.936/98/MC/LD, de 8 de octubre de 1998, al hablar de «previsiones respecto de las cuales la prestación del consentimiento del Estado requiere, tal y como exige el artículo 94.1 d) de la Constitución, la previa autorización de las Cortes Generales».

Para los recurrentes haber ignorado tan clara exigencia constitucional supone que el Gobierno, por primera vez desde la Constitución de 1978, utiliza un Decreto-ley para regular una materia que él mismo admite como de las que requieren autorización previa de las Cortes Generales, conculcando el procedimiento específico del art. 94.1 d) CE y contradiciendo su propia forma de actuar, ya que previamente había solicitado de las Cortes Generales el inicio de ese procedimiento. Se produce también, continúa el recurso, una invasión de las competencias de las Cortes Generales, lo que resulta particularmente claro en el caso del Senado, Cámara que carece de capacidad de actuación tanto en la convalidación de un Decreto-ley como en la posterior decisión de tramitarlo o no como ley. En suma, el Gobierno, ignorando la expresa prohibición constitucional y la propia historia de nuestro constitucionalismo, decide concederse una autorización que la Constitución reserva a las Cortes Generales, despojando con ello las competencias de las Cámaras, como se señalaba en la propuesta de planteamiento de conflicto entre órganos constitucionales presentada por más de ochenta Diputados socialistas, lo que deriva en una radical nulidad del consentimiento del Estado con eventuales repercusiones y responsabilidades en el plano del Derecho Internacional. Esta actuación, además, imposibilita el ejercicio del control previo de la constitucionalidad intrínseca de los tratados (art. 95 CE), introduciendo un grave riesgo para la integridad de nuestro sistema constitucional y no menos graves peligros de disfunciones en los compromisos internacionales de España.

La inconstitucionalidad que se denuncia no podría ser salvada, contrariamente a lo que sostiene el Consejo de Estado en su Dictamen 3.936/98/MC/LD, de 8 de octubre de 1998, mediante la posterior tramitación del Decreto-ley 14/1998 como proyecto de Ley. Y ello por dos razones. De un lado porque hay que entender que el Decreto-ley y la ley de convalidación son dos normas distintas, con sus propios vicios y causas de inconstitucionalidad, controlables separada y autónomamente, por lo que el Tribunal Constitucional podría declarar inconstitucional un Decreto-ley por vulneración de sus límites materiales, incluso en el supuesto de que ya hubiera sido substituido y derogado por la correspondiente ley de convalidación (entre otras, SSTC 111/1983 y 60/1986). De otro porque la propia ley de convalidación sería en sí misma inconstitucional, en la medida en que tampoco respetaría el específico procedimiento previsto en los arts. 74.2 y 94 CE para la autorización de los tratados, ni subsanaría la preterición del art. 95 CE.

b) Los Diputados recurrentes señalan un segundo motivo de inconstitucionalidad en el hecho de que no concurriría el presupuesto de hecho legitimador del ejercicio de la competencia constitucional para que el Gobierno dicte normas con fuerza de ley, pues no aprecian la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86 de la Constitución. Atendiendo a la doctrina establecida por el Tribunal en esta materia, alegan los demandantes que los dos parámetros a los que cabe acudir para acotar indiciariamente el sentido de la expresión «extraordinaria y urgente necesidad» vienen dados por la motiva-

ción formal de la norma y por la existencia de una cierta imprevisibilidad en el supuesto fáctico que la origine.

Por lo que hace a lo primero el Decreto-ley 14/1998 se limita a señalar que «el hecho de que el Fondo Monetario Internacional pueda disponer de recursos financieros suficientes con la rapidez necesaria dada la situación en que se encuentran los mercados financieros en estos momentos, explica el recurso al presente instrumento normativo, ciertamente excepcional, y justifica sobradamente la urgencia con que debe ser tramitado al objeto de cumplir los objetivos descritos por el presente Real Decreto-Ley». En opinión de los recurrentes no hay justificación alguna de fenómenos tan llamativos como que el Gobierno estuviera absolutamente inactivo entre el 25 de septiembre de 1997 (fecha en la que concluye la reunión del Directorio Ejecutivo del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional) y el 28 de agosto de 1998 (fecha en la que se solicita la iniciación del procedimiento del art. 94 CE) o que, una vez iniciado este procedimiento, se abandone para sustituirlo por su aprobación mediante el Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre.

En relación con la imprevisibilidad de las circunstancias que habilitan al Gobierno para invadir un campo reservado al Parlamento entienden los recurrentes que basta con apuntar dos datos que acreditan su inexistencia. En primer lugar, que el Gobierno conocía la existencia de cierta obligación internacional para España desde un año y once días antes de la aprobación del Decreto-ley. Si se admite que la única razón posible para habilitar al Gobierno para dictar un Decreto-ley es que las Cortes Generales no puedan realizar de manera tempestiva su cometido constitucional, es obvio que aquí no se da esa razón, pues en aquel plazo hubo tiempo sobrado para que las Cortes Generales hubieran tramitado la preceptiva autorización, de manera que la inactividad del Gobierno, al menos hasta el 28 de agosto de 1998, no puede ser ahora alegada por él para despojar al Parlamento de sus competencias. Y, en segundo término, incluso una vez iniciado el procedimiento constitucionalmente previsto, el Gobierno sometió la posibilidad de aprobación de un Decreto-ley en la materia al dictamen del Consejo de Estado, lo que, lejos de reforzar su posición, supone una clara manifestación de la inexistencia de urgencia y necesidad en el sentido del art. 86 CE.

En razón de todo lo anterior los Diputados recurrentes interesan la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, respecto de los arts. 2 y 3, y que se dicte sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, por violación de los arts. 86, 74.2 y 94 de la Constitución.

4. Mediante providencia de 26 de enero de 1999 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por providencia de 9 de febrero de 1999 la Sección acordó prorrogar al Gobierno en ocho días el plazo concedido en la providencia anterior, tal y como interesaba el Abogado del Estado mediante escrito registrado el 8 de febrero.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 12 de febrero de 1999 el Presidente el Congreso de los Diputados comunicó que, aun cuando la Cámara no se persona-

ría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, remitiendo al efecto a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

7. Por escrito registrado el 23 de febrero de 1999 el Presidente en funciones del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el 26 de febrero de 1999. Dicho escrito se inicia con una introducción, en la que se examinan con detenimiento el objeto y forma de actuación del Fondo Monetario Internacional, punto de partida necesario para discernir si los Acuerdos a que se refiere el Decreto-ley recurrido requieren de la autorización parlamentaria prevista en el art. 94.1 CE. En esta línea se recuerda que el Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional se firmó el 22 de julio de 1944, adhiriéndose España por medio de Decreto-ley de 4 de julio de 1958. A partir de ese Decreto-ley España ha ido adhiriéndose a las distintas modificaciones y enmiendas realizadas al Convenio constitutivo, cuya redacción actual –a salvo de la modificación contenida en el Decreto-ley ahora recurrido– es la establecida tras la segunda enmienda del Convenio, de 30 de abril de 1976, dado que la tercera enmienda tuvo una repercusión mínima. Esta segunda enmienda fue aceptada por España mediante Instrumento de 18 de abril de 1977.

Los fines del Fondo Monetario Internacional, según el art. 1 del Convenio, son la cooperación monetaria internacional, la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, el fomento de la estabilidad cambiaria, la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan la expansión del comercio mundial, la reducción de la duración y la aminoración del grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los Estados miembros y el impulso de la confianza de éstos, poniendo a su disposición temporalmente los recursos generales del Fondo bajo las garantías adecuadas, dándoles así la oportunidad de corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad. Este último objetivo, en opinión del Abogado del Estado, ha de ser especialmente resaltado, no sólo porque es el que de un modo más directo justifica la mayoría de las actuaciones del Fondo, sino también porque fue el motivo que dio lugar al Decreto-ley 14/1998.

Desde el punto de vista operativo los objetivos señalados se persiguen mediante dos Departamentos que, en principio, actúan separadamente: El Departamento General y el Departamento de Derechos Especiales de Giro. El primero es el encargado de las operaciones ordinarias del Fondo, que consisten en constituir un fondo de recursos para poner a disposición temporal de los miembros. El art. 5 del Convenio describe la fórmula adoptada para realizar esa puesta a disposición, estableciendo que los países miembros tienen derecho a comprar al Fondo las monedas de otros países miembros a cambio de una cantidad equivalente de su propia moneda, siempre que cumplan determinadas condiciones. Al ser esta disposición o entrega de carácter temporal, en el mismo precepto se regula la operación de recompra, por la que «todo país miembro tendrá derecho a recomprar en cualquier momento las tenencias del Fondo de su moneda», estableciendo incluso los casos de recompra preceptiva y el plazo general de cinco años para llevarla a cabo.

El régimen para constituir ese fondo de recursos, continúa el Abogado del Estado, se basa en una fórmula general (las cuotas y sus revisiones, art. 3) y una fórmula excepcional para atender a situaciones de escasez de una determinada moneda (operaciones de préstamo, art. 7). En el primer caso el Convenio dispone que cada miembro

tendrá su cuota, que, dependiendo de su peso específico en la economía mundial, se ajustará cada cinco años. Cada modificación de cuotas dará lugar, en su caso, al pago del aumento correspondiente, que, según las decisiones de la Junta de Gobernadores, deberá hacerse, el 25 por 100, en derechos especiales de giro o en moneda de otro país de los designados por el Fondo (moneda de libre uso), y el resto, en su propia moneda. De producirse una reducción de cuota, el Convenio prevé que «el Fondo, dentro de los sesenta días, le pagará una cantidad igual a la reducción». Estas aportaciones en derechos especiales de giro o divisas no constituyen entregas a fondo perdido, sino que son fondos puestos a disposición temporalmente de ese ente internacional para el cumplimiento de sus fines. Prueba de ello son las previsiones del art. 26 del Convenio para el caso del ejercicio del «derecho de los países miembros a retirarse», que consisten en la liquidación de mutuo acuerdo tan pronto como sea posible de todas las cuentas entre el país y el Fondo. Asimismo, y sin necesidad de ejercer el derecho a retirarse, cada país puede pedir la devolución del 25 por 100 pagado en derechos especiales de giro o en divisas de otros países designados por el Fondo a cambio de su propia moneda (con lo que la parte de cuota pagada en la propia moneda sería del 100 por 100) con sólo alegar problemas de balanza de pagos, escasez de reservas, etc. Esto es lo que hace que el activo frente al Fondo pueda ser considerado como un componente de las reservas. Por ello la cuota del Fondo y sus modificaciones se administran actualmente como una partida más de las reservas de moneda extranjera de libre uso o propia incluidas en el balance de sus Bancos centrales.

De este modo, alega el Abogado del Estado, en el activo del balance del Banco de España habrá una partida contra el Fondo por el importe de la cuota pagada en divisas o derechos especiales de giro que se le haya entregado. Lógicamente, cuando hay un aumento de cuota, el Banco de España se limita a reducir la partida de activo que tiene en divisas (por la cantidad que entregue al Fondo) y aumentar en la misma proporción su partida de activo contra el Fondo. Es decir, no existe una disposición neta de activo, sino un cambio en la composición de la cuenta de activo del balance. En esa cuenta figurará también la parte de cuota pagada en moneda nacional, que se materializará mediante el abono de su importe en la cuenta corriente que el Fondo tiene en cada Banco central, originando el pasivo correspondiente por el mismo importe (con arreglo al art. 13, sección 2, del Convenio, cada país miembro designará su Banco central como depositario de todas las tenencias del Fondo en su moneda). La adjudicación de la gestión de estas reservas, en los términos expuestos, al Banco de España está prevista en el art. 13.2 b) de su Ley de autonomía, en cuya virtud, «en todo caso, el importe de la cuota de España en el Fondo Monetario Internacional, así como los pasivos del Banco de España frente a ese organismo quedarán recogidos en el balance del Banco de España, en función de su naturaleza, como activos o pasivos de éste frente al Fondo Monetario Internacional». Por este motivo en las disposiciones aprobatorias de aumentos de cuota se prevé que sea el Banco de España el que disponga, a cuenta de sus reservas, de los derechos especiales de giro, moneda extranjera o pesetas que sean necesarios para dar cumplimiento al mismo. Así ocurrió en la disposición final de la Ley 16/1992, de 15 de junio, o en la propia disposición final primera del Decreto-ley impugnado.

La otra forma excepcional para incrementar el Fondo es la obtención de moneda mediante préstamos (arts. 7 y sigs. del Convenio). Se trata de la posibilidad de que el Fondo, «cuando lo estime procedente para reponer sus tenencias en la Cuenta de Recursos Generales de la

moneda de un país miembro necesaria para transacciones», pueda, o bien pedir a un país miembro que le preste su moneda, o tomarla a préstamo con su consentimiento de un tercero, o bien pedir a ese país que le venda su moneda a cambio de derechos especiales de giro. En este caso la moneda que se obtiene por el Fondo, al igual que en el caso de los recursos derivados de la cuota, servirá para ponerla a disposición de los países miembros para que puedan, mediante su compra, atender sus necesidades financieras internacionales. Por tanto, para el país que cede su moneda o la de un tercero, la operación supondrá una partida de activo en su balance por la cantidad entregada, por suponer un derecho de crédito contra el Fondo. Lógicamente los países miembros que hayan hecho transferencias de esta naturaleza tendrán derecho a su reembolso a cargo del Fondo en los términos que se hayan especificado dentro del régimen general previsto en el Convenio constitutivo. El tratamiento de estas partidas es el mismo que el de la cuota, de modo que en el activo del balance del Banco de España se sustituirá la disminución de divisas o pesetas o derechos especiales de giro por el aumento de su equivalente en la partida contra el Fondo.

El Departamento de Derechos Especiales de Giro, continúa el escrito de alegaciones, actúa para el cumplimiento de los mismos objetivos utilizando como instrumento esencial la asignación de derechos especiales de giro (arts. 15 y sigs. del Convenio). De acuerdo con el art. 15 del Convenio, «a fin de satisfacer la necesidad, cuando ésta surja, de complementar los activos de reserva existentes, el Fondo queda facultado para asignar derechos especiales de giro a los países miembros que sean participantes en el Departamento de Derechos Especiales de Giro». Estos derechos se entregan por el Fondo sin ningún tipo de contraprestación, salvo la obligación de devolución en caso de cancelación, y con la finalidad de facilitar el logro de sus fines y evitar en el sistema financiero internacional situaciones de estancamiento económico y deflación o de demanda excesiva e inflación. Por tanto, para los miembros la asignación de los derechos especiales de giro supondrá una anotación en el activo por su valor, que se irá reduciendo a medida que se dediquen a operaciones autorizadas, y otra en el pasivo, que siempre será la misma (pues en el momento de la cancelación deberán devolverse al Fondo). El art. 19 del Convenio, por su parte, regula la utilización de los derechos especiales de giro, permitiendo que sirvan, con las condiciones que establece, para conseguir directamente moneda de otros países miembros o a través del propio Fondo. Por último se establece que las decisiones sobre los derechos deberán tomarse por períodos de cinco años y que toda asignación o cancelación se llevará a cabo a intervalos anuales.

En conclusión, para el Abogado del Estado el Fondo Monetario Internacional es un organismo que, a diferencia de otros, como el Banco Mundial o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, tiene como finalidad favorecer la confianza en el sistema monetario internacional mediante la creación de un fondo de recursos al que puedan acceder sus miembros, temporalmente, para resolver sus necesidades coyunturales de moneda extranjera. Su funcionamiento no consiste en que sus miembros hagan aportaciones dinerarias para su inversión en países necesitados, sino que se trata de poner a disposición del Fondo moneda propia, de libre uso, o derechos especiales de giro para que éste ponga los recursos a disposición, temporalmente, de los países miembros que los necesiten para hacer frente a sus obligaciones internacionales.

El escrito de alegaciones se centra seguidamente en el examen de los artículos que componen el Decreto-ley 14/1998, señalando que, aun cuando dirigidos a una

misma finalidad, no constituyen un cuerpo normativo homogéneo. Su denominador común es el Fondo Monetario Internacional, si bien uno supone la enmienda de su Convenio constitutivo y los demás se refieren a la ejecución de sus Acuerdos. Por ello los arts. 1, 2 y 4 fueron objeto de sendos anteproyectos de ley hasta que se incorporaron al Decreto-ley recurrido.

El art. 1 prevé la concurrencia de España al undécimo aumento de cuotas del Fondo. Se trata del desenvolvimiento normal del Convenio constitutivo, que dispone que periódicamente deben ajustarse las cuotas de participación (art. 3). Esta aceptación no implica una obligación financiera para la hacienda pública extraña a los compromisos adquiridos como consecuencia de la pertenencia al Fondo Monetario Internacional, pues supone su desarrollo y, materialmente, su consecuencia es un simple ajuste en la cuenta de reservas del Banco de España. Así resulta de la exposición de motivos, de la disposición final primera del propio Decreto-ley y de su memoria.

El art. 2 tampoco implicaría obligaciones financieras para la hacienda pública. Como se especifica en la Decisión aprobada por el Directorio del Fondo en su sesión de 27 de enero de 1997 sobre Nuevos Acuerdos para la obtención de préstamos, aneja al Decreto-ley, estos nuevos Acuerdos se adoptan «conforme al art. VII, sección 1, del Convenio constitutivo». Dicho precepto, como se ha visto, regula un sistema excepcional y extraordinario de obtención de recursos para el Fondo mediante su aportación como préstamo por los países miembros, ya sea en su propia moneda o en la de un tercero. Como se dice en el preámbulo de la Decisión, se trata de la aportación de cantidades de moneda, dentro de un límite, «cuando se necesiten recursos suplementarios para contrarrestar o hacer frente a un deterioro del sistema monetario internacional o para afrontar una situación excepcional que represente un peligro para la estabilidad de ese sistema». Por tanto estamos, como en el caso anterior, ante una Decisión que supone el desarrollo del Convenio constitutivo en relación con su art. VII. Concretamente consiste este desarrollo en atribuir a cada país miembro un límite para su aportación de recursos al Fondo en concepto de préstamo. Así el Fondo podrá «cumplir más eficazmente su función» (preámbulo de la Decisión), pues podrá contar para sus previsiones con cantidades a préstamo de los países miembros dentro del límite previsto. Es decir, en el Convenio constitutivo se reconocía que el Fondo podría pedir a préstamo cantidades y, en su cumplimiento, esta Decisión solicita de los países que acepten las peticiones que en este marco se hagan hasta un límite determinado.

Como en todos los casos en que se ceden recursos al Fondo, en el caso del préstamo está prevista la devolución ordinaria (párrafo 11 de la Decisión) o por pérdida de la condición de miembro (párrafo 17). Debe tenerse en cuenta que, en todo caso, estos préstamos se conciertan con el Fondo y nunca con el país miembro que pide la moneda. Así se puede afirmar que nos encontramos ante el simple desenvolvimiento del Convenio constitutivo que fue suscrito por España en 1958, en el que se preveía que el Fondo pudiera pedir moneda a préstamo y éste se limita a hacerlo con un límite. Puede decirse que el acto de adhesión al Convenio constitutivo cubre la asunción de este compromiso, que es su desarrollo y que, por tanto, no es necesaria una nueva autorización del legislativo.

A mayor abundamiento, entiende el Abogado del Estado, el hecho de que la entrega al Fondo de las cantidades solicitadas en préstamo sólo de lugar a una operación de gestión de la cuenta de reservas del Banco de España supone que no estamos ante una obligación financiera para la hacienda pública. Tal y como prevén la exposición de motivos y la disposición final primera del

Decreto-ley, estas cantidades serán entregadas por el Banco de España, que automáticamente anotará en la cuenta de activo de su balance el equivalente, dado que supone un derecho de crédito contra el Fondo, de modo que sólo se habrá producido una sustitución de activos. En este sentido debe tenerse en cuenta que el volumen de reservas del Banco de España no se ve prácticamente afectado, al tratarse de meros actos de gestión que no dan lugar a disposiciones netas sin contrapartida.

Entiende el Abogado del Estado que los recurrentes no justifican su afirmación de que el art. 3 del Decreto-ley implica obligaciones para la hacienda pública, basándose exclusivamente en que «supone un aumento de 268,5 millones de derechos especiales de giro para España». La asignación de derechos especiales de giro no implica obligación financiera alguna, sino que, por el contrario, supone mejorar las reservas de los países miembros del Fondo para que puedan tener una mayor maniobrabilidad en el sistema monetario internacional. Como ya se dejó dicho, los derechos especiales de giro permiten a su tenedor la posibilidad de usarlos para cumplir sus obligaciones financieras con otros países o con el propio Fondo. Por ello no cabe decir que la asignación de derechos especiales de giro puede considerarse causante de obligaciones financieras. Cuando se hace referencia en esta materia a la aceptación de las obligaciones derivadas de los derechos especiales el Convenio constitutivo se está refiriendo a las relacionadas con las condiciones y requisitos para su transmisibilidad y, especialmente, las que surgen de su cancelación y devolución.

En cuanto a la gestión de estos derechos, corresponde también al Banco de España, que los contabilizará como una partida de activo en su cuenta de reservas, en la cuantía que en cada momento tenga, pues podrá disponer de ellos para actuar en el sistema monetario internacional, y su importe total aparecerá en una partida del pasivo, ya que constituye un crédito a favor del Fondo que deberá hacerse efectivo cuando se produzca la cancelación y consiguiente devolución de los derechos especiales de giro asignados. En este caso el Gobierno, al considerar que se tenía que prestar el consentimiento a una modificación del Convenio constitutivo del Fondo, decidió someterlo a la autorización previa de las Cortes Generales. Así se reconoce en la demanda, que alega que fue otorgada por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Sin embargo, por las razones antes expuestas, esta modificación del Convenio constitutivo, que tuvo por objeto hacer una mera asignación de derechos especiales de giro teniendo en cuenta la nueva situación económica internacional e incluso los cambios producidos en algunos países miembros (como Yugoslavia), no se encuentra en el presupuesto previsto en el art. 94.1 d) de la Constitución, por no implicar obligaciones financieras para la hacienda pública, lo que llevó a incluir su autorización en el art. 3 del Decreto-ley ahora recurrido. Es más, las consecuencias económicas de esta enmienda podrían haber sido aceptadas exclusivamente por el Banco de España, pues por su Ley de autonomía [art. 13.2 b)] es el gestor de la cuota, en su versión activa y pasiva, de España en el Fondo Monetario Internacional. Por todo ello la falta de autorización previa del Congreso y del Senado de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo no puede considerarse un vicio de constitucionalidad; y, aunque así fuera, como quiera que dicha autorización llegó a concederse, hoy debe entenderse subsanado ese alegado vicio, por lo que su reconocimiento no podría provocar efecto alguno o, en su caso, meramente declarativo.

En relación con el art. 4 alega el Abogado del Estado que se limita a autorizar, sin necesidad de ley, al Gobierno para que pueda adquirir compromisos hasta 3.000 millones de dólares en caso de que el Fondo necesitase recur-

sos adicionales previa la instrumentación de mecanismos de financiación. La demanda no incluye este precepto entre los que considera inconstitucionales por no haber cumplido el requisito del art. 94.1 d) CE. Ello es así, sin duda, porque lo único que se prevé en el precepto es la hipotética asunción de nuevos compromisos mediante instrumentos financieros que todavía no se han determinado. Por ello será necesario esperar a que se concreten esos compromisos y esos instrumentos financieros para poder verificar si tal actuación requiere o no algún requisito constitucional para su aprobación.

El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se centra, a continuación, en el examen del argumento fundamental articulado en el recurso para justificar la pretendida inconstitucionalidad del Decreto-ley 14/1998, a saber, la inexistencia de previa autorización de las Cortes Generales para adherirse a los Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. A este respecto se replica por el Abogado del Estado que las Cortes Generales, que han tenido conocimiento del Decreto-ley para acordar su convalidación por las dos vías del art. 86 CE, no han entendido que se hubiera producido ninguna invasión de sus competencias. En efecto, la primera ocasión en que se pronunció la Mesa del Congreso sobre la admisión de la tramitación del Decreto-ley como tal fue la presentación de éste para su convalidación. La Mesa lo admitió y posteriormente el Pleno lo convalidó. La segunda ocasión en que se debatió la cuestión fue al plantearse por el Grupo Socialista en el Congreso una propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre la Cámara y el Gobierno. En este caso también se debatió por qué vía tenían que actuar las Cortes Generales y se desestimó la propuesta. Por último la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 28 de octubre de 1998, decidió la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley, iniciada por Acuerdo de 13 de noviembre siguiente. Por tanto puede afirmarse que la Mesa de la Cámara, que es el órgano competente para calificar y admitir los escritos y documentos parlamentarios (art. 31.1.4 y 5 RCD), ha aceptado la forma en que la materia ha sido sometida a las Cortes Generales, sin que se haya considerado perturbada en el ejercicio de sus competencias constitucionales. Circunstancia que, sin condicionar el juicio de constitucionalidad que corresponde al Tribunal, entiende el Abogado del Estado que debe ser considerada.

En este sentido recuerda el Abogado del Estado que desde la II Legislatura ha habido numerosas ocasiones en las que la Mesa del Congreso de los Diputados ha entendido que el tratado comunicado por el Gobierno era de los previstos en el art. 94.1 CE, ordenando su tramitación parlamentaria con arreglo al art. 74 CE y modificando la calificación inicial del Gobierno.

El Abogado del Estado sostiene, en definitiva, que el Decreto-ley recurrido no se refiere a ningún supuesto encuadrable en el ámbito del art. 94.1 d) CE. Con todo, y subsidiariamente, alega también que, si nos encontráramos ante un supuesto de esa especie, la intervención de las Cortes Generales para la aprobación del contenido del Decreto-ley sería suficiente para considerar constitucionalmente otorgada la autorización a que se refiere aquel precepto. Antes de examinar esta cuestión el Abogado del Estado considera pertinente referirse al art. 3 del Decreto-ley 14/1998. El Gobierno remitió la adhesión a la cuarta enmienda del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional al Congreso de los Diputados para su autorización, de acuerdo con el art. 74.2 CE; llegándose a otorgar la misma por Acuerdos del Congreso y del Senado de 12 de noviembre y 1 de diciembre de 1998, respectivamente. Por tanto, en relación con el art. 3 no existe duda del cumplimiento de lo previsto en el art. 94.1 d) CE, aun cuando previamente se llevase a cabo una adhesión provisional

realizada a través del Decreto-ley 14/1998 por razones de urgencia. Esta doble vía de adhesión se produjo porque se trataba de la modificación del Convenio constitutivo de un ente internacional dedicado a favorecer las transacciones internacionales de moneda, lo que hizo pensar que podría dar lugar al supuesto previsto en el art. 94.1 d) CE. Sin embargo un análisis más pormenorizado del contenido de esa enmienda, que consistía en una nueva asignación de derechos especiales de giro, puso de manifiesto que no podía suponer ninguna implicación para el gasto público y que, por ello, no requería ese procedimiento especial, tal y como se pone de manifiesto en la memoria que acompaña al anteproyecto de Ley de adhesión. Por tanto, la adhesión a la cuarta enmienda debe entenderse prestada constitucionalmente, pues su otorgamiento provisional por Decreto-ley fue ratificado por el Congreso de los Diputados y por el Senado en la forma prevista en el art. 74.2 CE.

En relación con los arts. 1, 2 y 4, y también con el art. 3, el Abogado del Estado sostiene, a mayor abundamiento, que la intervención de las Cortes Generales se produce con la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley. No obstante el único artículo que tiene interés a efectos de la prosperabilidad del recurso es el art. 2, pues la intervención parlamentaria ya se ha verificado en relación con el art. 3, y los propios recurrentes reconocen que la previsión constitucional invocada no alcanza a los arts. 1 y 4. El art. 2, continúa el Abogado del Estado, al ser tramitado, con los otros, como un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia necesita de la aprobación de las Cámaras para su eficacia definitiva. Esta aprobación ha de considerarse equivalente a la autorización prevista en el art. 94.1 d) CE, pues con ella se cumple, como exige la demanda, el principio de que todo gasto público cuente con la autorización del Parlamento. En este sentido ha de tenerse en cuenta que los Reglamentos de las Cámaras prevén para el otorgamiento de la autorización del art. 94.1 d) CE un procedimiento similar al legislativo, con especialidades que no tienen repercusión en el supuesto ahora examinado. En particular el procedimiento especial previsto para un eventual desacuerdo entre las Cámaras (art. 74.2 CE) no tiene incidencia en este caso, pues tiene carácter subsidiario y, por la forma en que se ha tramitado la autorización, el proyecto de ley debe ser aprobado por las dos Cámaras. Lo importante desde la perspectiva constitucional, que es la autorización legislativa, se ha cumplido.

El último apartado del escrito de alegaciones se ocupa de la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86 CE para la adopción del Decreto-ley recurrido. El Abogado del Estado sostiene que la justificación dada por el Gobierno para dictar el Decreto-ley no tiene que ver con la necesidad de hacer frente a los efectos derivados de su previa inactividad. El Decreto-ley, por el contrario, se ha utilizado para dar respuesta a una situación grave e imprevisible. Situación referida a la estabilidad financiera internacional y, más concretamente, a la de los países iberoamericanos. Se trató de articular unas medidas urgentes y eficaces para remediar el riesgo de desestabilización del sistema financiero, cuya crisis se había iniciado en los mercados bursátiles orientales y podía extenderse a países iberoamericanos con una fuerte conexión económica y financiera con España. La medida elegida por el Gobierno para atajar esa situación excepcional consistió en potenciar al máximo la actuación del Fondo Monetario Internacional mediante la aceleración de los procesos de aumento de cuota (que supondría un incremento de los recursos del organismo), del nuevo reparto de derechos especiales de giro (que mejoraría las reservas de la mayoría de los países miembros, en especial de los que se encontraban con dificultades), del nuevo sistema de obtención de préstamos (que

supondría agilizar la aportación de recursos extraordinarios), y de aportación de recursos adicionales que pudiera pedir el Fondo mediante la autorización al Gobierno. Todas estas medidas iban dirigidas a dar confianza al sistema financiero internacional, evitando que lo que entonces era una crisis local se extendiese a otras zonas.

Desde el punto de vista formal, prosigue el Abogado del Estado, esto es, atendiendo al modo en que se han justificado las medidas adoptadas, su urgencia y necesidad y su conexión con la situación que se pretendía corregir, no se ha podido ser todo lo realista y descriptivo que se podría haber sido por tratarse de un sector muy sensible, que actúa ante noticias negativas desencadenando crisis de muy difícil o imposible recuperación. Por este motivo la exposición de motivos del Decreto-ley no contiene una descripción apocalíptica de la situación financiera internacional, sino que, con más moderación, señala la situación que se pretende atajar y los medios que se van a disponer para ese fin. También encontramos esa justificación en la presentación del Decreto-ley en el Congreso, en su memoria y en otros ámbitos, como la intervención del Ministro de Economía y Hacienda ante la Asamblea anual del Fondo Monetario Internacional el 7 de octubre de 1998, o en algunas informaciones de prensa. En la exposición de motivos se explican claramente, en primer lugar, las características de la crisis financiera internacional, poniendo de manifiesto que se está extendiendo a los países que tienen mayores dificultades, lo que hace que, como consecuencia de las peticiones de éstos, los recursos del Fondo sean insuficientes y precisen de una inyección inmediata. A continuación se describe en qué consisten los compromisos ya asumidos por España que se van a hacer efectivos con urgencia mediante ese instrumento. Por último se explica el objetivo de esa actuación urgente, que consiste en una importante contribución al Fondo, que va a suponer un apoyo claro a la estabilización de las economías con dificultades y, por tanto, de la economía mundial y de la nuestra propia, poniéndose también de manifiesto que así se apoya a una zona de potencial inestabilidad, como son los países iberoamericanos. Por su parte la presentación del Decreto-ley ante el Congreso para su convalidación reflejó la situación financiera existente y la necesidad de intervenir con urgencia para evitar su proyección a países iberoamericanos. Asimismo explica las medidas adoptadas y su efecto sobre la confianza en el sistema financiero internacional. Por su lado, la memoria que acompaña a la norma pone también de manifiesto las necesidades del Fondo por las «muy graves turbulencias acaecidas en numerosas economías de países emergentes y de los denominados países en transición (Rusia y países ex-socialistas)» y la necesidad urgente de atender a esas necesidades. También es de interés la intervención del Ministro de Economía y Hacienda, en la que se refirió a la propagación de la crisis financiera internacional y a la intención de España de hacer lo posible para que no se extienda, especialmente a Iberoamérica. Por último las informaciones publicadas en la primera quincena de octubre de 1998 reflejan la situación de crisis y la actitud de España a través de su participación en el Fondo. En definitiva, se cumple el presupuesto habilitante en los términos exigidos por la doctrina constitucional (SSTC 239/1982, 6/1983, 29/1986 y 182/1997).

Por lo expuesto, el Abogado del Estado interesa del Tribunal que dicte sentencia por la que se declare la constitucionalidad del Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de julio de 1999 doña Soledad Mestre García, comisionada de ochenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3247/99 contra la Ley 13/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril), de adhesión de España

a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, contra los arts. 2 y 3.

10. El recurso de inconstitucionalidad se inicia con la exposición de unos antecedentes que coinciden con los expuestos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99, con el añadido de la secuencia procedimental correspondiente a la tramitación del Decreto-ley 14/1998 como proyecto de ley. La Ley resultante, 13/1999, de 21 de abril, constituye el objeto del presente recurso.

11. La fundamentación jurídica del recurso comienza con un primer apartado en el que se destaca la identidad material entre la regulación contenida en la Ley impugnada y la formalizada por el Decreto-ley 14/1998. La única diferencia entre ambas normas radica en la introducción en la Ley de un nuevo art. 5, que otorga al Banco de España un aval para respaldar su participación en la iniciativa multilateral de apoyo financiero a la República de Brasil. Así las cosas, entienden los demandantes que hay que cuestionarse las razones que han impulsado a la mayoría parlamentaria a tramitar como ley un Decreto-ley sin que con ese trámite se haya alterado materialmente el contenido de éste. Para ello habría que partir del dato de que la convalidación exigida por el art. 86.2 CE no supone ningún tipo de subsanación de posibles excesos normativos del Gobierno, sino que su función constitucional es dar carácter definitivo a una norma provisional. Por el contrario la utilización del mecanismo del art. 86.3 CE supone, con carácter general, la apertura de un proceso de auténtica actividad legislativa por parte de las dos Cámaras, cuya función y finalidad no puede ser otra que la conveniencia de modificar alguno de los aspectos de la norma estable ya vigente. Sin embargo, continúan los demandantes, en el presente caso nada de eso ha sucedido. La discusión parlamentaria no ha servido para modificar la norma, sino que se ha utilizado como mecanismo para tratar de solventar un problema de origen presente en el Decreto-ley, cual es la vulneración de los procedimientos parlamentarios prescritos por la Constitución para la prestación del consentimiento internacional del Estado, es decir, actuando como si la intervención legislativa presente en la tramitación como ley del Decreto-ley pudiera suplir la falta de autorización parlamentaria previa en los términos de los arts. 94 y 74.2 CE.

Tal efecto no es, sin embargo, para los actores, constitucionalmente posible, por lo que, sin perjuicio de la acumulación que luego se interesará, entienden que son aplicables al enjuiciamiento de la Ley ahora recurrida las razones expuestas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99. Por ello se exponen a continuación una serie de motivos que abundarían en la inconstitucionalidad del procedimiento utilizado, con particular referencia a que la situación no se modifica en absoluto por el hecho de que materialmente el mismo texto haya sido convertido en ley.

Sostienen, en efecto, los demandantes que la Ley recurrida, como el Decreto-ley 14/1998, es inconstitucional por infracción de los arts. 94.1 d) y 74.2 CE. La Constitución ha diferenciado esencialmente el procedimiento legislativo y el relativo a la formación de la voluntad del Estado en materia de conclusión de tratados, regulados en Capítulos diferentes y objeto de disciplina autónoma en los Reglamentos de las Cámaras. Estas diferencias constitucionales y reglamentarias se derivan de la necesidad de procurar un reforzamiento de la posición de las Cortes Generales con relación a la posibilidad de que el Gobierno comprometa la voluntad internacional del Estado, voluntad que, una vez expresada, despliega los efectos recogidos en el art. 96 CE en orden a la derogación, suspensión o modificación de los tratados internacionales. La notable disminución de las facultades de las Cortes Generales a la hora de modificar un tratado ya rati-

ficado es precisamente el motivo por el que la Constitución establece un procedimiento de previa autorización (arts. 94 y 74.2), de manera que es el procedimiento que estrictamente debe observarse y no otro, sea gubernamental (Decreto-ley), sea otro procedimiento parlamentario que no reúna las cautelas y requisitos necesarios en este tipo de actuaciones susceptibles de comprometer internacionalmente al Estado.

Es evidente, continúa la demanda, que el texto ahora impugnado supone que el Estado ha contraído una serie de obligaciones internacionales, extremo éste que ya fue razonado en el recurso de inconstitucionalidad 73/99. También lo es que se generan con él obligaciones para la Hacienda pública y que, por tanto, entra en juego la previsión del art. 94.1 d) CE. Por último es un hecho que para este menester se ha recurrido, por vez primera, a un Decreto-ley, y posteriormente a la tramitación de éste como ley que no ha supuesto ninguna modificación material de su regulación. Estamos, por tanto, ante una norma que es inconstitucional tanto como Decreto-ley como en su posterior versión tramitada como ley, pues ni una ni otra actuaciones normativas respetan el específico procedimiento de los arts. 94.1 y 74.2 CE, con grave detrimento de la posición institucional de las Cortes Generales, que se han visto obligadas a convalidar, primero, el hecho consumado de la norma gubernamental y a tramitarla, después, como ley, sin que ni en uno ni en otro supuestos hayan tenido ocasión de ejercer el control constitucionalmente previsto, que debe revestir la forma de autorización previa, única forma eficaz de participación parlamentaria en normas de Derecho Internacional. Y única capaz de hacer posible el mecanismo del control previo de constitucionalidad de los tratados, que pierde todo sentido si la actuación de las Cámaras se reduce a dotar con forma de ley el contenido de un tratado sobre el que el Gobierno ya ha comprometido la acción del Estado.

En virtud de lo expuesto se interesa del Tribunal la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, respecto de los arts. 2 y 3, y que se dicte sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, por violación de los arts. 86, 74.2 y 94 de la Constitución. Asimismo, y por medio de otrosí, los Diputados recurrentes solicitan la acumulación del presente recurso al recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99, promovido contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional, dada la evidente conexión entre sus objetos.

12. Mediante providencia de 15 de enero de 1999 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como exponer lo que estimaren oportuno acerca de la acumulación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

13. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en el Tribunal el 29 de septiembre de 1999. En él se sostiene que el presente recurso tiene una directa y evidente conexión con el tramitado con el número 73/99, interpuesto en su día contra el Decreto-ley 14/1998, y en cuyo trámite de alegaciones el Abogado del Estado tuvo ya en cuenta las consecuencias constitucionales de la tra-



mitación de esa norma como ley, de manera que lo entonces alegado es de plena aplicación al presente recurso.

Sostiene a continuación el Abogado del Estado que no puede mantenerse la afirmación de los demandantes en el sentido de que la convalidación de un Decreto-ley y su tramitación como proyecto de ley son dos fórmulas equivalentes y que producen el mismo efecto en relación con el vicio procedimental alegado. A su juicio no es aceptable que la vía del art. 86.3 CE esté prevista para «la apertura de un proceso de auténtica actividad legislativa por parte de las dos Cámaras, cuya función y finalidad no puede ser otra que la conveniencia de modificar alguno de los aspectos de la norma estable ya vigente», tal y como se afirma en la demanda, de modo que, si no hay modificación, como es el caso, resultaría que esta vía sería inapropiada y utilizada para un fin inadecuado, como sería el intento de subsanación de la autorización previa prevista en el art. 74.2 CE. Por el contrario de la jurisprudencia constitucional se desprende, desde la STC 29/1982, en relación con el art. 86.3 CE, que «el resultado final del procedimiento legislativo será una ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al Decreto-ley». Por su parte, cuando se utiliza exclusivamente la vía del art. 86.2 CE «no puede considerarse que el Decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación, sino únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución». En este último caso la votación sobre la totalidad supone «que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercitar sus competencias fiscalizadoras», lo que quiere decir que lo que persigue es comprobar y aprobar que el Ejecutivo ha actuado cumpliendo los requisitos y condiciones que la Constitución le exige para producir normas con fuerza y valor de ley.

Por tanto, para el Abogado del Estado, la utilización de la vía del art. 86.3 CE ha provocado que lo que había sido aprobado como Decreto-ley se haya convertido en una ley formal producto del poder legislativo, con todas las consecuencias que ello produce. Entre éstas es indiscutible que se encuentra la de que las Cortes Generales han aprobado el íntegro contenido de la Ley 13/1999, y que, por lo tanto, han dado su consentimiento y autorización expresa a la adhesión de España a los Acuerdos del Fondo Monetario Internacional que contiene. En consecuencia no puede afirmarse que las disposiciones contenidas en la Ley 13/1999 hayan sido hurtadas a las Cortes Generales, pues han sido aprobadas por ellas y mediante un procedimiento (el previsto en el art. 156 RCD) que es prácticamente idéntico al que según los recurrentes debería haberse observado.

La tramitación por las Cortes Generales del Decreto-ley 14/1998 como un proyecto de ley sin realizar modificación alguna supone que ya no se pueda imputar el resultado normativo de esa disposición al Gobierno, sino que, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, debe considerarse como una actuación con la naturaleza de ley formal del Parlamento. Lo que denuncia, para el Abogado del Estado, que la pretendida invasión de la competencia de las Cortes Generales por el Gobierno no ha existido en este caso.

Tampoco puede prosperar, en opinión del Abogado del Estado, la alegación referida al supuesto incumplimiento del procedimiento constitucionalmente previsto, pues, además de tratarse de materia no encuadrable en el art. 94.1 d) CE, tal y como se alegó por el Abogado del Estado en el recurso núm. 73/99, resulta que, con la tramitación como proyecto de ley, las Cámaras no han visto

reducida ni limitada su potestad para comprometer la voluntad internacional del Estado. La actuación de las Cortes Generales en relación con la adhesión de España a determinados Acuerdos del Fondo Monetario Internacional ha sido la misma que la prevista en el art. 74.2 CE, pues dicha adhesión ha sido aprobada por mayoría de cada Mesa de las Cámaras.

Por otro lado, y a mayor abundamiento, no debe olvidarse que el único precepto que supone la ratificación de España de una enmienda al Convenio constitutivo del Fondo, es decir, el único que tiene incidencia sobre la prestación de consentimiento a la modificación de un tratado internacional (art. 3), fue objeto de autorización de las Cortes Generales, según lo previsto en el art. 74.2 CE.

Con el fin de evitar la reiteración, y como quiera que la cuestión constitucional debatida es esencialmente idéntica a la que es objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99, el Abogado del Estado se remite al escrito de alegaciones presentado en aquel proceso. En él se ponía de manifiesto que la materia objeto de la disposición no era encuadrable en el marco del art. 94.1 d) CE a los efectos del art. 74.2 CE, y que, en cualquier caso, la intervención de las Cámaras al autorizar vía art. 74.2 CE el art. 3, al convalidar el Decreto-ley y al tramitarlo como proyecto de ley sin modificaciones es suficiente para considerar que los Acuerdos del Fondo Monetario Internacional fueron aprobados constitucionalmente.

En virtud de lo expuesto el Abogado del Estado interesa del Tribunal que dicte sentencia desestimatoria del recurso. Asimismo, en relación con la acumulación solicitada en la demanda, considera que la conexión objetiva existente entre los dos recursos justifica su tramitación y resolución conjuntas, por lo que interesa la acumulación.

14. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 1999, la Presidenta del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 13 de octubre de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, aun cuando la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, remitiendo al efecto a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

16. Por Auto de 15 de febrero de 2000, el Pleno del Tribunal acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 3247/99 al registrado con el núm. 73/99.

17. Mediante providencia de 7 de junio de 2005 se acordó señalar el siguiente día 9 de junio para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Mediante los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados en el presente procedimiento más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso impugnan el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional, y la Ley 13/1999, de 21 de abril, de igual contenido y resultante de la tramitación del Real Decreto-ley 14/1998 por la vía prevista en el art. 86.3 de la Constitución. Los recurrentes fundamentan su recurso, tal y como se ha pormenorizado en los antecedentes, en la idea de que el Decreto-ley no es el instrumento jurídico constitucionalmente apropiado para la integración en el Ordenamiento de convenios internacionales, siendo así que las disposiciones incorporadas por obra del Real Decreto-ley recurrido suponen la asunción de obligaciones financieras para la hacienda pública y caen por ello en el supuesto contemplado en el art. 94.1 d)

de la Constitución. Entienden, además, que en ningún caso se darían en el presente supuesto las circunstancias habilitantes para la legislación de urgencia establecidas por el art. 86 CE. Por su parte la Ley 13/1999 incurriría en el mismo defecto de incompetencia, pues la autorización constitucionalmente exigida para la integración de normas internacionales es la prevista en los arts. 94.1 y 74.2 CE. El Abogado del Estado, por el contrario, interesa la desestimación de ambos recursos por entender que el objeto del Real Decreto-ley impugnado, además de no encuadrarse en el marco del art. 94.1 d) CE, es perfectamente incardinable en el ámbito material circunscrito por el art. 86 CE, concurriendo además la extraordinaria y urgente necesidad requerida por ese precepto. La Ley 13/1999, por su lado, habría sanado las deficiencias de que hubiera podido adolecer el Real Decreto-ley 14/1998, habiéndose asegurado en todo caso, con el procedimiento legislativo, la intervención de las Cámaras requerida por la Constitución para que pueda autorizarse la prestación del consentimiento del Estado en el ámbito internacional; autorización que, por lo que hace al contenido del art. 3 del Real Decreto-ley impugnado, se dispensó expresamente por las Cortes Generales a través del procedimiento autónomo previsto en los arts. 94.1 y 74.2 CE.

2. La cuestión planteada en este procedimiento con carácter principal es si el Real Decreto-ley 14/1998 se ajusta a los límites sustantivos que resultan de los arts. 94.1 d) y 74.2, en relación con el art. 86, todos ellos de la Constitución. También se discute por las partes si concurren los presupuestos circunstanciales establecidos por el último de estos preceptos para la emisión de un Decreto-ley, así como cuáles son los términos en que se relacionan los Decretos-leyes y sus eventuales leyes de conversión, pero es aquélla la cuestión primera y medular, cuya suerte condiciona en buena medida el enjuiciamiento de las restantes.

Con carácter previo al examen de fondo, y anticipando el juicio que ha de merecer alguna de las cuestiones que acompañan a la principal, es preciso despejar posibles dudas acerca de una eventual desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 73/1999, esto es, del dirigido contra el Real Decreto-ley 14/1998, que también podrían extenderse a una parte del recurso núm. 3247/1999, promovido contra la Ley 13/1999. Tales dudas pudieran venir motivadas por la conjunción de dos circunstancias: De un lado, la conversión del Real Decreto-ley 14/1998 en la Ley 13/1999 por la vía del art. 86.3 CE; de otro, y por lo que hace particularmente a los respectivos arts. 3 del Real Decreto-ley y de la Ley de conversión, el hecho de que la ratificación de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del FMI que ahí se autoriza haya sido también autorizada por las Cortes Generales mediante el procedimiento previsto en los arts. 94.1 d) y 74.2 de la Constitución.

En realidad ninguno de estos hechos impide un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del repetido Real Decreto-ley, pues siempre hemos sostenido que «es algo fuera de duda» que «el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3», pues el interés constitucional «de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1... no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3», ya que si bien «pudiera... pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida... al Decreto-ley... esto no es así, pues... velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, más recientemente,

STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 1). Así, por más que la Ley 13/1999 haya derogado tácitamente al Real Decreto-ley 14/1998, el enjuiciamiento constitucional de este último es cuestión cuyo interés va más allá de la vigencia de sus preceptos, pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el art. 86 establece específicamente para la emisión de Decretos-leyes. La Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse.

Las mismas razones descartan la desaparición sobrevenida del objeto de la impugnación del art. 3 del Real Decreto-ley 14/1998 y del correspondiente de la Ley 13/1999. La autorización concedida por las Cortes Generales para ratificar la enmienda referida en aquel precepto no altera el hecho de que el Real Decreto-ley 14/1998 acordó una autorización idéntica, y el interés constitucional en la garantía de la sujeción del legislador de urgencia a los límites de la Constitución es asunto que en nada puede verse perjudicado por el hecho de que lo acordado acaso inconstitucionalmente en la norma impugnada se haya acordado también por cauces y procedimientos cuya constitucionalidad no se ha puesto en duda. Asimismo, en la medida en que los actores entienden que la autorización de las Cortes Generales sólo puede dispensarse por la vía de los arts. 94.1 y 74.2 CE, y nunca por medio de ley formal, es claro que el hecho de que se hayan sucedido autorizaciones de igual contenido acordadas por uno y otro procedimientos no hace sino confirmar la existencia de un problema constitucional que nos cumple resolver.

3. El Real Decreto-ley 14/1998 se organiza en cuatro artículos y tres disposiciones finales. El art. 1 establece en su apartado 1 que España «aumentará su cuota en el Fondo Monetario Internacional hasta el montante de 3.048,9 millones de derechos especiales de giro, de conformidad con lo estipulado en la Resolución número 53-2 adoptada, con efectos desde el 30 de enero de 1998, por la Junta de Gobernadores de dicho organismo y cuya traducción figura aneja al presente Real Decreto-ley». De acuerdo con el apartado 2, el pago del importe del aumento de la cuota, «que asciende a 1.113,5 millones de derechos especiales de giro, se efectuará en un 25 por 100 en derechos especiales de giro o en monedas de otros países miembros que el FMI determine, y el 75 por 100 restante en moneda nacional, a depositar en las cuentas del Fondo». En virtud del art. 2.1, «se aprueba la adhesión del Reino de España, como miembro participante, a los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos del Fondo Monetario Internacional», estableciéndose «un compromiso máximo de financiación al Fondo Monetario Internacional de 672 millones de derechos especiales de giro, de conformidad con lo estipulado en la Decisión aprobada por el Directorio Ejecutivo del Fondo... en su sesión de 27 de enero de 1997 y cuya traducción figura aneja al presente Real Decreto-ley». El apartado 2 del mismo art. 2 prescribe que «las decisiones relativas a las disposiciones efectivas de fondos en el marco de los Nuevos Acuerdos se adoptarán por el Ministro de Economía y Hacienda, previa consulta con el Banco de España».

El art. 3 del Real Decreto-ley contiene dos autorizaciones. La primera para ratificar «la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional»,

cuya traducción se incluye como Anexo; la segunda, para «la recepción de 268.572.777 derechos especiales de giro emitidos por el Fondo... de conformidad con lo estipulado en la Resolución 52-4, adoptada por la Junta de Gobernadores», adjunta también al Real Decreto-ley. Por su parte el art. 4 faculta al Gobierno para contribuir a las necesidades de recursos adicionales por parte del Fondo asumiendo compromisos «por un importe equivalente de hasta 3.000 millones de dólares». Por último la disposición final primera prescribe en su apartado 1 que el Banco de España hará efectivo el pago de la ampliación de cuota referida en el art. 1 y financiará las obligaciones derivadas del Nuevo Acuerdo de préstamos, así como, en su caso, de los compromisos a que se refiere el art. 4, previéndose que «dichas financiaciones se recogerán en el Balance del Banco de España como activos frente al Fondo Monetario Internacional». Asimismo se autoriza (apartado 2) al Banco de España a recoger en su balance la asignación de derechos especiales de giro prevista en el art. 3. De acuerdo con la disposición final segunda el Ministro de Economía y Hacienda queda autorizado para adoptar cuantas medidas sean precisas para la ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto-ley, cuya entrada en vigor se fija por la disposición final tercera en el día siguiente al de su publicación oficial.

4. Los recurrentes impugnan formalmente el Real Decreto-ley 14/1998 y la Ley 13/1999 en su conjunto, pero indicando que recurren «en especial» contra sus respectivos arts. 2 y 3, tanto en los encabezamientos como en los suplicos de los respectivos recursos. En realidad la fundamentación de sus demandas se centra en las razones que en su opinión abonan la inconstitucionalidad de esos concretos preceptos, sin referencia específica a los demás artículos y disposiciones, por lo que debemos considerar como único objeto de los recursos dichos referidos artículos.

Son dos motivos diferentes de inconstitucionalidad los que se alegan uno de índole material, referido a la veda material del Real Decreto-ley en relación con el contenido del mismo y otro atinente a la concurrencia de la circunstancia de la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 para la promulgación de Decretos-leyes. Sobre esa base sólo en el caso de que se rechazase la objeción de índole material sería pertinente plantearse si concurre o no el supuesto circunstancial al que se refiere dicho artículo, pues, en caso contrario, concurriera o no tal circunstancia, ello resultaría ya intrascendente, si el Real Decreto-ley estuviera vedado por razones constitucionales de índole material.

5. Comenzando por el examen del recurso dirigido contra el Real Decreto-ley 14/1998, debe recordarse que la norma impugnada es una norma jurídica con valor de ley a la que está vedada la afectación de las materias enunciadas en el art. 86.1 CE. Esa afectación no es, sin embargo, el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los Decretos-leyes, pues sobre éstos opera también, como es obvio, el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos. Entre tales reservas figura la que para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios establece el art. 94.1 de la Constitución, en cuya virtud dicha prestación debe ser autorizada, en determinados casos, por las Cortes Generales. Queda excluida, por tanto, la posibilidad de una prestación de ese consentimiento sin previa autorización parlamentaria o con la dispensada por un órgano distinto. Es, pues, evidente que el Decreto-ley no es una forma jurídica habilitada para la autorización requerida por el art. 94.1 CE. De un lado, porque el art. 86.1 CE sólo prevé la figura del Decreto-ley para el dictado de «disposiciones

legislativas», categoría jurídica que es distinta de la que corresponde a las autorizaciones, por lo que no puede considerarse instrumento idóneo para el acuerdo de autorizaciones. De otro, porque tratándose de una autorización es claro que no puede concederla quien debe ser autorizado. Por último, porque el Decreto-ley es una fuente normativa propia del Gobierno que sólo precisa de la intervención del Congreso de los Diputados –y no de las dos Cámaras que integran las Cortes Generales– para la estabilización de su vigencia en el Ordenamiento. Por ello ni siquiera tras su convalidación parlamentaria es el Decreto-ley una forma jurídica capaz de dispensar una autorización que sólo pueden brindar las Cortes Generales, pues la convalidación del Congreso de los Diputados nunca puede ser la del órgano complejo en el que se integra junto con el Senado, de manera que no es posible ver en la convalidación un acto equivalente a la autorización requerida por el art. 94.1 CE.

A lo anterior ha de añadirse todavía otro argumento, pues la autorización del art. 94.1 CE ha de ser previa a la prestación del consentimiento, lo que supone que si la autorización contenida en el Decreto-ley sólo se perfecciona tras la convalidación parlamentaria, el Decreto-ley no autorizaría *per se* la prestación del consentimiento y dejaría así de producir plenos efectos desde su publicación, lo que difícilmente se avendría con su condición de instrumento para la legislación de urgencia. La alternativa pasaría entonces por considerar suficiente la autorización contenida en el Decreto-ley antes de su convalidación, esto es, la autorización estrictamente gubernamental, lo que a su vez sería manifiestamente contrario a la exigencia de una autorización que debe ser de las Cortes Generales y ha de concederse siempre antes de que el Estado se comprometa internacionalmente cuando se trata de los supuestos enunciados en el art. 94.1 CE. Admitir, por último, que el Decreto-ley aún no convalidado es inicialmente bastante para autorizar la prestación del consentimiento pero que, sin embargo, la autorización sólo se perfecciona tras la convalidación de la norma del Gobierno, implicaría, al cabo, permitir la celebración de un tratado antes de su efectiva autorización parlamentaria (en todo caso incompleta, por quedar excluida una de las Cámaras).

6. En consecuencia el Real Decreto-ley 14/1998 no es una norma capaz de dar forma jurídica a la autorización constitucionalmente necesaria para que el Estado se obligue internacionalmente mediante los tratados o convenios relacionados en el art. 94.1 CE. La cuestión que inmediatamente se impone es, por tanto, determinar si los arts. 2 y 3 de dicho Real Decreto-ley se refieren a convenios o tratados de esa naturaleza, en particular, y como alegan los recurrentes, a los referidos en el apartado d) del art. 94.1 CE, es decir, aquéllos «que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública».

Por lo que hace al art. 2 del Real Decreto-ley 14/1998, los demandantes sostienen que con la adhesión a los Nuevos Acuerdos para la obtención de préstamos del Fondo Monetario Internacional se establece un nuevo marco convencional que obliga a la hacienda pública española a poner recursos financieros a disposición del FMI mediante el otorgamiento de préstamos por un importe máximo de hasta 672 millones de derechos especiales de giro. El Abogado del Estado, por el contrario, entiende que estamos ante un supuesto de normal desarrollo del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, suscrito por España en 1958, cuyo art. VII, sección 1, regula un sistema excepcional y extraordinario de obtención de recursos que los Nuevos Acuerdos a que se refiere el art. 2 del Real Decreto-ley 14/1998 se limitan a dar concreta aplicación. Además el representante procesal del Gobierno alega que no se asume una obligación

financiera para la Hacienda pública, pues la entrega de las cantidades solicitadas en préstamo sólo da lugar a una operación de gestión de la cuenta de reservas del Banco de España.

Llevar razón los recurrentes al mantener que el art. 2 del Real Decreto-ley se refiere a compromisos internacionales que suponen la asunción de obligaciones financieras por parte de la hacienda pública. En virtud de los Nuevos Acuerdos aprobados mediante la Decisión del Directorio del FMI de 27 de enero de 1997 los países que los suscriban adquieren un inequívoco compromiso en orden a facilitar al Fondo los préstamos que éste pueda precisar para poner a disposición de terceros los recursos financieros que les sean necesarios. Es evidente que las cantidades puestas a disposición del Fondo se anotarán en la cuenta de activo del Banco de España, como advierte el Abogado del Estado, pero ello es así como lógica consecuencia del compromiso previo de esa puesta a disposición, que, caso de hacerse efectiva, exigirá la correspondiente aportación dineraria, a la que el Estado se obliga.

Debe advertirse que el sujeto al que inmediatamente se refiere el art. 2.1 del Real Decreto-ley es el Reino de España, que es por tanto el titular del compromiso establecido en el inciso segundo del art. 2.1. A su vez el apartado 2 de dicho artículo atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la adopción de decisiones para la efectividad de los Nuevos Acuerdos. En tales condiciones es indudable la afectación de la hacienda pública, independientemente de que la posterior instrumentación del compromiso se lleve a cabo por el Banco de España en los términos previstos en la disposición final primera.

Los Nuevos Acuerdos referidos en el art. 2 del Real Decreto-ley no son, por otro lado, mera consecuencia del normal desarrollo del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, como alega el representante del Gobierno. El art. 3 de dichos Nuevos Acuerdos deja claro que la adhesión a los mismos no es obligada para los Estados miembros del Fondo Monetario Internacional, sino que éstos podrán adherirse depositando al efecto «un instrumento en que harán saber que su adhesión se ha realizado conforme a su legislación interna y que han adoptado las medidas necesarias para poder cumplir las condiciones de la presente decisión» [apartado c)]. Ello es así en estricta aplicación del art. VII, sección 1, del Convenio constitutivo, conforme al cual se han adoptado los Nuevos Acuerdos, en cuya virtud, entre las medidas que pueden adoptarse para reponer las tenencias del Fondo en la cuenta de recursos generales, figuran la concesión de préstamos por los países miembros, en el bien entendido de que éstos no están obligados a concederlos. Los países miembros del Fondo no contraen, pues, con la sola asunción del Convenio constitutivo, una obligación exigible ex art. VII, sección 1, de dicho Convenio, sino que las obligaciones de esa naturaleza requieren una adhesión específica para cada caso. Tal es lo que se prevé en el art. 3 c) de los Nuevos Acuerdos y lo que, por la dimensión financiera de la obligación que con la integración de esos Nuevos Acuerdos asume la hacienda pública española, hacía inevitable la previa autorización de las Cortes Generales.

No estamos, pues, en el caso de una obligación asumida inmediatamente con la integración del Convenio constitutivo, ni tampoco ante la necesidad de cumplir inexorablemente con un compromiso adquirido al tiempo de incorporar, con el Convenio, el procedimiento ordinario de adopción de decisiones del Fondo Monetario Internacional. Se trata de un nuevo compromiso en el marco de un compromiso anterior, con entidad suficiente, desde el propio Convenio constitutivo, para exigir un pronunciamiento expreso de adhesión. Al margen de la utilización por el capítulo tercero del título III de la Constitución de los términos tratado o convenio, lo determinante es la

existencia de un acuerdo [«cualquiera que sea su denominación particular», según dispone el art. 2.1 a) del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, al que se adhirió España por Instrumento de 2 de mayo de 1972], en cuya virtud el Estado se obliga frente a otros Estados en el marco del Derecho internacional, lo que supone la asunción de una responsabilidad que, en la medida en que pueda quedar comprometido el libre ejercicio de las facultades propias de todo Estado soberano, sólo es conforme con las exigencias constitucionales, cuando se trata de las materias previstas en los arts. 93 y 94.1 CE si media la oportuna intervención de las Cortes Generales, en tanto que representantes del pueblo español (art. 66.1 CE). Constitucionalmente es irrelevante si ese compromiso se formaliza expresamente en un tratado o en la adhesión a una obligación nacida en el marco de un tratado que la hace posible pero no necesaria; lo determinante es que el Estado se comprometa a una conducta que hasta entonces no le era exigible en absoluto; y tal era el caso con las obligaciones a que se refiere el art. 2 del Real Decreto-ley examinado.

En consecuencia, el art. 2 del Real Decreto-ley 14/1998 es inconstitucional por infracción del art. 94.1 d) de la Constitución.

7. Igualmente es apreciable la inconstitucionalidad del art. 3 del Real Decreto-ley enjuiciado, pues en él se autoriza la ratificación de una enmienda (la cuarta) al propio Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional. No se trata ya, como en el supuesto del art. 2, de comprometer al Estado con obligaciones específicas en el marco de una obligación general, sino de modificar el texto normativo del que nace precisamente esta última, es decir, el Convenio al que se adhirió España en 1958. Por problemático que pueda resultar en ocasiones determinar si nos encontramos ante compromisos internacionales que son mera concreción de compromisos previos y más generales cuya asunción implica la de aquéllos, o ante obligaciones que, por afectar esencialmente a la ya asumida, requieren de un consentimiento particular y expreso, ha de afirmarse que la modificación por vía de enmienda de un Convenio ya integrado, ex art. 96 CE, en el Ordenamiento nacional es una operación que sólo puede asumirse con las condiciones requeridas para la asunción de un nuevo compromiso; esto es, en los mismos términos en los que se asumió el Convenio de cuya modificación se trata o en los exigidos por la Constitución ahora vigente para la incorporación de un convenio de esas características, un convenio de los previstos en el art. 94.1 CE.

Las características de este convenio determinan la impropiedad de la figura del Decreto-ley para autorizar la prestación del consentimiento del Estado a una revisión de la naturaleza de la realizada por obra de la cuarta enmienda, defecto que no pudo dejar de advertirla el Gobierno, al iniciar para ella el procedimiento del art. 94.1 CE antes de promulgar el Real Decreto-ley 14/1998 y continuar aun después de su promulgación.

Esa diferencia jurídica entre lo que supone la aprobación de las leyes y la autorización parlamentaria de tratados internacionales la afirma expresamente nuestro ATC 114/1991, de 11 de abril, FJ 3 *in fine*, cuando dice que «la aprobación de las Leyes que configura el supuesto de hecho de tal precepto [se refiere expresamente al art. 91 CE], es una figura jurídica esencialmente distinta de la autorización parlamentaria de los Tratados internacionales, que es la regulada por el art. 94 de nuestra Ley de Leyes».

El art. 3 del Real Decreto-ley 14/1998 es, por tanto, igualmente inconstitucional por infracción del art. 94.1 d) CE.

Apreciada la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998 por razón de su incompetencia material, no tiene ya sentido, según se anticipó en el fun-

damento jurídico 4, examinar si concurre o no la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 CE para la promulgación de Decretos-leyes.

8. Procede ahora que nos ocupemos de la Ley 13/1999, de 21 de abril, promulgada como consecuencia de la tramitación del Real Decreto-ley 14/1998 por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 86.3 de la Constitución. Los Diputados recurrentes sostienen que la virtual identidad de contenido entre la Ley 13/1999 y el Real Decreto-ley 14/1998 responde a la intención de solventar con aquélla los defectos de constitucionalidad padecidos por éste en razón de su inidoneidad como instrumento normativo para dar curso a la autorización prevista en el art. 94.1 de la Constitución. En su opinión, sin embargo, ese efecto reparador nunca podría producirse, pues tampoco la Ley 13/1999 sería el cauce normativo constitucionalmente adecuado para formalizar la autorización previa del art. 94.1 CE, toda vez que la misma no podría instrumentalizarse a través de cualesquiera procedimientos parlamentarios –ni siquiera el legislativo–, sino sólo mediante el previsto en los arts. 94.1 y 74.2 de la Constitución.

El Abogado del Estado, por su parte, ha alegado que la utilización de la vía del art. 86.3 CE ha supuesto que las Cortes Generales han aprobado el íntegro contenido de la Ley 13/1999 y que, por lo tanto, han dado su consentimiento y autorización expresa a la adhesión de España a los Acuerdos del Fondo Monetario Internacional que contiene. En consecuencia no puede afirmarse, en su opinión, que las disposiciones contenidas en la Ley 13/1999 hayan sido hurtadas a las Cortes Generales, pues han sido aprobadas por ellas y mediante un procedimiento que es prácticamente idéntico al que según los recurrentes debería haberse observado.

Las dudas de constitucionalidad planteadas en relación con la Ley 13/1999 tienen que ver, por un lado, con su aptitud para subsanar los defectos constitucionales del Real Decreto-ley 14/1998 y, por otro, con su condición de norma capaz de dar forma a la autorización parlamentaria exigida por el art. 94.1 CE. Ambas cuestiones vienen determinadas en su solución, como es evidente, por el hecho de que, según acabamos de razonar, la materia objeto de regulación en los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998 –y en sus homónimos de la Ley 13/1999– ha de encuadrarse en la categoría de los «tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública» [art. 94.1 d) CE]. Ello supone, en cuanto a la primera de las dudas suscitadas, que la Ley 13/1999 no puede, en absoluto, subsanar el defecto radical padecido por el Real Decreto-ley 14/1998, consistente en ser expresión de una voluntad que en ningún caso puede imputarse a las Cortes Generales, sino únicamente al Gobierno y, eventualmente, tras la oportuna convalidación, a una sola de las dos Cámaras que integran el conjunto de las Cortes Generales. Admitir otra cosa supondría que las Cortes Generales validarían una autorización gubernativa que, así subsanada, habría producido plenos efectos desde un principio y que, por tanto, habría sido suficiente para hacer posible la integración de una norma internacional, de manera que ésta se habría incorporado al Ordenamiento con anterioridad a la autorización del Parlamento. Las Cortes Generales no autorizarían previamente la integración, como quiere el art. 94.1 CE, sino que validarían una integración ya autorizada por el Gobierno y convalidada por el Congreso de los Diputados. De este modo, y como señalan los Diputados recurrentes, además de privarse a las Cortes Generales de su competencia exclusiva para autorizar la incorporación de determinadas normas internacionales antes de que ésta efectivamente se produzca, se comprometería gravemente el diseño del control preventivo de constitucionalidad de los tratados establecido en el art. 95 CE, pues las

Cortes Generales sólo tendrían ocasión de requerir una Declaración de este Tribunal acerca de la compatibilidad del tratado con la Constitución una vez que aquél ya hubiera sido objeto de compromiso por parte del Gobierno en el ámbito del Derecho internacional, y no antes como es propio de dicho control preventivo.

9. La Ley 13/1999 es fruto de la voluntad de las Cortes Generales. Se trata, pues, de una norma imputable a la misma voluntad que la requerida por el art. 94.1 CE para la autorización previa de la prestación del consentimiento internacional del Estado. La competencia exclusiva de las Cortes Generales para autorizar esa prestación no es lo lesionado con el empleo de la ley, a diferencia de lo que sucede con la legislación gubernamental de urgencia. Pero en todo caso, y según resulta de lo dispuesto en el art. 74.1 CE debe señalarse que la autorización previa de las Cortes Generales regulada en el art. 94.1 CE corresponde al ejercicio de una competencia que la Constitución califica de no legislativa, de modo que no resulta constitucionalmente indiferente la utilización de un cauce constitucional para el ejercicio de una competencia, reservado constitucionalmente a un cauce distinto. La cuestión no es ya, en consecuencia, si se ha prescindido o no de la intervención de un órgano, sino si la concreta competencia ejercida por éste lo ha sido por el cauce específicamente previsto por la Constitución a esos efectos. En definitiva, si la Constitución impone, en el caso de la autorización requerida para la asunción de compromisos internacionales, además de una reserva orgánica, una reserva de procedimiento, por tratarse de ejercicio de competencias constitucionales distintas.

Para las autorizaciones previstas en el art. 94.1 CE, el art. 74.2 de la Constitución establece un procedimiento parlamentario específico y diverso del legislativo ordinario o común, del que singularmente le distingue la circunstancia de que la posición del Senado se define en términos de mayor equilibrio frente a la que habitualmente es propia del Congreso de los Diputados. Así, mientras que en el procedimiento legislativo es norma que, de acuerdo con el art. 90.2 CE, las discrepancias entre ambas Cámaras pueden resolverse en último término por decisión de la mayoría simple de la Cámara baja –también cuando el Senado ejerce un veto que, en realidad, sólo retrasa por dos meses la eficacia suficiente de la mayoría simple del Congreso de los Diputados–, en el caso del art. 94.1 se prevé que las discrepancias se superen por medio de «una Comisión mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores», cuya propuesta debe ser aprobada por la mayoría de cada Cámara, imponiéndose finalmente, si la discrepancia persiste, la del Congreso de los Diputados, pero sólo y siempre por mayoría absoluta (art. 74.2 CE).

Esa potenciación de la voluntad del Senado, en comparación con la más reducida importancia que se le atribuye en el procedimiento legislativo, hasta el punto de aproximar significativamente su intervención a la del Congreso –cuya negativa por mayoría simple sólo puede ser superada por una mayoría cualificada–, determina el proceso de formación de la voluntad parlamentaria en términos que se separan de cuanto es común en el conjunto de los procedimientos de las Cortes Generales, confiriéndose a la participación de la Cámara alta en aquel proceso una relevancia verdaderamente excepcional en nuestro sistema parlamentario, caracterizado por un notorio bicameralismo imperfecto. En la misma línea de diversidad de los respectivos cauces constitucionales correspondientes al ejercicio de competencias distintas puede señalarse la diversa índole de la intervención del Rey en la sanción y promulgación de las leyes y en la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, respec-

tivamente establecidas en el art. 62 a) y en el art. 63.2 CE. A lo que debe añadirse el posible juego de control previo de inconstitucionalidad, previsto en los arts. 95.2 CE y 78 LOTC, respecto de los tratados y no así de las leyes. El procedimiento del art. 74.2 CE ofrece, en suma, caracteres de entidad relevante para configurarlo como reservado para la adopción del acuerdo exigido por el art. 94.1 CE, de manera que, en principio, es obligado entender que la autorización parlamentaria previa a la prestación del consentimiento internacional del Estado ha de conformarse por ese específico procedimiento.

No se trata de un posible vicio en el procedimiento legislativo, regulado por normas infraconstitucionales, que es el caso planteado en la STC 97/2002, de 25 de abril, salvado en aquel caso, sino de inadecuada elección del procedimiento mismo, directamente establecido en la Constitución.

Ahora bien, el procedimiento del art. 74.2 CE no puede dar cabida a cosa distinta que a la estricta autorización del art. 94.1 CE, siendo por completo impropio para la formación de otras voluntades parlamentarias, singularmente la legislativa en sentido propio. Los arts. 2 y 3 de la Ley 13/1999 autorizan la adhesión de España a determinados Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y la ratificación de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del FMI, pero el art. 2 y, de manera especial, los restantes preceptos de la Ley incluyen otras disposiciones cuyo contenido no se ajusta al continente de la simple autorización para la integración de normas foráneas. En particular incluyen normas puramente internas, necesarias para la correcta integración de aquellas cuya incorporación al Ordenamiento se autoriza, pero sustancialmente diversas y, sobre todo, formalizadas en una forma jurídica (la ley) distinta de las formas normativas incorporadas (los Nuevos Acuerdos y la cuarta enmienda), con cuanto ello implica en términos de ordenación de las relaciones de una y otras formas en el interior del Derecho nacional, desde el respeto a la ley como norma habilitada para la expresión de la voluntad parlamentaria en cuanto exceda de la estricta autorización del art. 94.1 CE.

En efecto, el art. 4 de la Ley 13/1999 faculta al Gobierno para asumir compromisos frente al Fondo Monetario Internacional por un importe de hasta 3.000 millones de dólares, mientras que con el art. 5, y de conformidad con el art. 107 de la Ley general presupuestaria, se otorga el aval del Estado al Banco de España por un importe máximo de 170.000 millones de pesetas para respaldar su participación en una operación multilateral de ayuda instrumentada a través del Banco Internacional de Pagos. Se trata de decisiones por las que no se autoriza la integración de acuerdos o disposiciones internacionales previos, sino que dan forma a una voluntad interna de compromiso en el exterior, instrumentada a través de una norma interna que valdrá en el Ordenamiento con el valor propio de su forma –la ley–, que es la de la expresión de la voluntad general representada por las Cortes Generales (art. 66 CE). Se trata, además, de normas acordadas en el marco de una operación de ayuda en el ámbito financiero internacional auspiciada por el FMI, de donde su conexión instrumental con las autorizaciones ex art. 94.1 CE acordadas en los arts. 2 y 3 de la Ley examinada, incluyendo aquél, por su parte, una disposición referida al Ministro de Economía y Hacienda que también difiere del marco propio de aquellas autorizaciones.

En definitiva, por mínimo que sea el contenido normativo que las Cortes Generales consideren oportuno que acompañe a la autorización previa para la que son requeridas en virtud del art. 94.1 CE, el procedimiento parlamentario pertinente será el legislativo, común o especial, que venga impuesto, en su caso, por la materia a que dicho contenido se refiera. Tal ha sido, por lo demás, la

práctica observada hasta ahora por las Cortes Generales con ocasión de los distintos aumentos de la cuota de España en el Fondo Monetario Internacional. Así, la Ley 73/1980, de 16 de diciembre, la Ley 28/1983, de 12 de diciembre, y la Ley 16/1992, de 16 de junio, acordaron la concurrencia de España al séptimo, octavo y noveno aumentos de cuotas, respectivamente, incorporando a la autorización ex art. 94.1 CE propiamente dicha una serie de disposiciones de ordenación interna que no podían encontrar perfecta cobertura en el procedimiento singular del art. 74.2 CE.

10. Ello no significa, sin embargo, que la especificidad de este último procedimiento (y, por tanto, su condición de reservado) haya de ceder necesariamente ante el procedimiento legislativo, cuando así lo imponga la afectación de otras materias. Por el contrario, lo que se impone es la duplicidad de procedimientos, distinguiendo con claridad la autorización propiamente dicha y la tramitación parlamentaria de las medidas legislativas necesarias como consecuencia de la autorización, que siempre ha de ser anterior. En otro caso la utilización exclusiva de la ley como cauce jurídico en el que se reduzcan a unidad una autorización ex art. 94 CE, por un lado, y las medidas legislativas necesarias para la mejor integración de la norma externa, por otro, no deja de suponer el apartamiento del específico procedimiento establecido en la Constitución, y en tal sentido reservado, para dicha autorización.

Sobre esa base, entrando en el concreto enjuiciamiento de los artículos impugnados, en cuanto al art. 2 hemos de declarar en esta Sentencia su inconstitucionalidad por vulneración de los arts. 94.1 d) y 74.2 CE. Ello no obstante en este caso debemos eludir la declaración de nulidad del precepto, que derivaría de la aplicación sin matices del art. 39.1 LOTC, posibilidad de la que excepcionalmente venimos haciendo uso desde la STC 45/1989, de 20 de febrero, cuando así lo exige la necesidad de evitar los efectos que en otro caso resultarían en perjuicio del ordenamiento constitucional a cuya indemnidad sirve el instituto de la nulidad –supuesto de las inconstitucionalidades por omisión; así, por ejemplo, STC 96/1996, de 30 de mayo– o cuando la disposición recurrida ha deparado efectos económicos cuya reversión provocaría consecuencias indeseadas desde el punto de vista de la seguridad jurídica o de los derechos de terceros –por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero.

Pues bien, en el presente caso el compromiso de carácter económico asumido por el Estado ha de darse por perfectamente consumado, y no cabe revertirlo para evitar los perjuicios que en otro caso podrían acarrear al Fondo Monetario Internacional y a otros Estados.

La inidoneidad del específico procedimiento seguido por las Cortes Generales, con ser, insistimos, tan grave como puede serlo toda infracción de la Constitución, encuentra sanción suficiente con la declaración de inconstitucionalidad del precepto que de ese procedimiento ha resultado, sin necesidad de añadir a ello un efecto anulatorio que, sobre no reparar en su integridad el mal causado, sumaría al ya producido el de la revisión de un compromiso internacional inatacable desde la perspectiva del Derecho de los tratados.

Por lo que hace al art. 3 hemos de señalar un dato especial que necesariamente justifica que respecto a él lleguemos a una conclusión diferente en su enjuiciamiento que en la del precepto anterior. Al respecto se debe señalar que antes de la aprobación de la Ley la autorización contenida en el art. 3 había sido ya otorgada por las Cortes Generales por el cauce establecido en el art. 74.2 CE. En efecto, dicha autorización fue dispensada por el Congreso de los Diputados y el Senado con fechas respectivas de 12 de noviembre y 9 de diciembre de 1998,

de manera que la integración en el ordenamiento español de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional se ha verificado a través del procedimiento constitucionalmente obligado por el art. 94 de la Constitución.

Ello sentado, el hecho de que la Ley 13/1999 reproduzca una autorización que ya tenía antes existencia jurídica, y que por tanto no nacía *ex novo* en dicha Ley, podrá, en su caso, calificarse de innecesario e incluso de anómalo; pero no por ello inevitablemente inconstitucional, bastando para salvar la censura constitucional de la inclusión de esa autorización reiterativa en la Ley la observación de que ya no le era predicable la calificación jurídica de previa, que es en donde radica, *ex art.* 94.1 CE, la razón de la veda para su otorgamiento por el procedimiento legislativo ordinario, y que la inclusión de la autorización en el texto legal en unidad con las normas precisas para darle efectividad en un mismo conjunto normativo, por más que pueda cuestionarse desde un punto de vista de técnica normativa, no puede calificarse de inconstitucional.

Se impone así desestimar el recurso de inconstitucionalidad en cuanto a este art. 3 de la Ley 13/1999 se refiere.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

#### Ha decidido

1.º Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 73/99, interpuesto contra los artículos 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de dichos preceptos.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3247/99, interpuesto contra la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional en cuanto al art. 2 de dicha Ley, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicho artículo, con el alcance definido en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia, desestimando el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 9 de junio de 2005 dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 73/99 y 3247/99*

Con el respeto que siempre me merecen mis compañeros, creo procedente formular este Voto particular para manifestar mi discrepancia respecto de la mencionada Sentencia, discrepancia que va referida exclusivamente a la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 13/1999, dado que deriva de mi disconformidad con los fundamentos jurídicos 9 y 10, no tanto en lo que tienen de expresa argumentación, cuanto en lo relativo a sus lacónicas conclusiones, a mi entender, carentes de fundamentación.

1. La Sentencia se basa en que siendo el del art. 74.2 CE el procedimiento adecuado para el otorgamiento de la autorización prevista en el art. 94.1 CE, el seguimiento del procedimiento legislativo es una «inadecuada elección del procedimiento» que «no deja de suponer el apartamiento del específico procedimiento establecido en la Constitución y en tal sentido reservado para dicha autorización». Sobre esta base, concluye apreciando la inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley impugnada «por vulneración de los arts. 94.1 d) y 74.2 CE». Sin embargo no concreta la Sentencia en qué consisten las vulneraciones de estos preceptos, lo que no es de extrañar habida cuenta de que, como después indicaré, en mi opinión, no se ha infringido ninguno de ellos.

2. Así pues, la Sentencia atribuye al art. 2 de la Ley 13/1999 la «vulneración de los arts. 94.1 d) y 74.2 CE».

Y ante todo, hay que descartar cualquier vulneración del art. 94.1 CE: éste se limita a exigir «la previa autorización de las Cortes Generales» para la celebración de determinados Tratados y, en este caso, la aprobación de la Ley 13/1999 por ambas Cámaras implica obviamente el otorgamiento de la autorización.

No es preciso insistir en este punto, ya que aparece expresamente reconocido en las primeras líneas del fundamento jurídico 9 —«la Ley 13/1999 es fruto de la voluntad de las Cortes Generales. Se trata, pues, de una norma imputable a la misma voluntad que la requerida por el art. 94.1 CE para la autorización previa en la prestación del consentimiento internacional del Estado»—. Hay que entender, por tanto, que la alusión al art. 94.1 CE opera meramente como dato que, por el cauce de su apartado d), conduce a la exigencia del procedimiento del art. 74.2 CE.

3. Ya en el terreno procedimental del art. 74.2 CE, será preciso recordar la doctrina general que hemos sentado en relación con la formación de la voluntad de las Cámaras: así, en la STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2, señalábamos que «las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la «inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 57/1989, de 16 de marzo, FJ 2.c).

Por consecuencia, se hace necesario, ante todo, examinar si se han vulnerado las exigencias propias del procedimiento establecido en el art. 74.2 CE, para después, y en su caso, valorar si tal vulneración ha podido tener relevancia para la formación de la voluntad en el ámbito parlamentario:

a) La primera de las exigencias del art. 74.2 CE, en lo que ahora importa, es la de que el procedimiento se inicie por el Congreso.

Y de la documentación aportada a los autos resulta que así ocurrió en este caso: fue el 28 de octubre de 1998 cuando el Congreso acordó la iniciación del procedimiento legislativo y es el 5 de marzo de 1999 cuando el texto aprobado por el Pleno de aquél tiene entrada en el Senado.

Es claro, pues, que el orden temporal que para la intervención de ambas Cámaras impone específicamente el art. 74.2 CE se ha observado en la tramitación parlamentaria que aquí se contempla.

b) La segunda exigencia procedimental es la de que, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso,

habría de constituirse una Comisión mixta para la elaboración de un texto que, de no ser aceptado por ambas Cámaras, exigiría la decisión del Congreso por mayoría absoluta.

Ésta es la nota fundamental de este procedimiento, muy bien destacada en la Sentencia: la posición del Senado resulta claramente potenciada frente a lo que es propio del procedimiento legislativo.

Ahora bien, ocurre que, en el caso de estos autos, no se produjo desacuerdo entre Senado y Congreso: como acreditan los documentos aportados a estos procesos acumulados, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el proyecto de ley en su reunión de 18 de febrero de 1999 y el Pleno del Senado, en sesión de 24 de marzo de 1999, aprobó también el proyecto de ley «sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados».

Así las cosas, es indudable que no fue necesaria la constitución de la Comisión mixta y que tampoco resultó precisa la mayoría absoluta del Congreso para resolver una inexistente discrepancia.

c) Por último, ha de señalarse que las decisiones de ambas Cámaras se adoptaron en términos coincidentes «por mayoría de cada una» de ellas, tal como exige el inciso primero del art. 74.2 CE, que ha establecido un desarrollo autónomo de las actuaciones de aquéllas, a diferencia del régimen jurídico de las sesiones conjuntas previsto en el art. 74.1 CE.

d) En estos términos, no acierto a descubrir qué infracción del art. 74.2 CE ha visto la Sentencia en el caso de estos autos, punto este que no aclara pues se limita a afirmar la vulneración del citado precepto, sin concretar en qué ha consistido ésta.

4. Es de añadir que el art. 156.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados prescribe que la tramitación en el Congreso de la concesión de autorización para la celebración de tratados internacionales se ajustará al «procedimiento legislativo común» con las particularidades que establece el propio Reglamento, terreno este en el que el Reglamento del Senado –arts. 144 y siguientes– también contiene precisiones específicas.

Pues bien, en el caso de estos autos, ni las alegaciones de los recurrentes ni la Sentencia de la que discrepo señalan particularidad reglamentaria alguna que haya sido vulnerada ni por tanto que se haya alterado en nada la formación de la voluntad parlamentaria.

5. En conclusión, ninguno de los preceptos que la Sentencia considera vulnerados ha resultado infringido: el art. 94.1 CE, porque consta la voluntad de ambas Cámaras de otorgar la autorización exigida por dicho precepto, tal como señala la propia Sentencia de la que discrepo, y el art. 74.2 CE, porque –aunque se haya seguido el procedimiento legislativo– en modo alguno se han infringido sus exigencias procedimentales ni minorado la fortalecida posición del Senado en este campo –objetivo fundamental del precepto–, sin que por tanto haya que plantearse la existencia de una posible alteración en la formación de la voluntad de las Cámaras llamadas a autorizar la celebración del Tratado.

Todo ello hubiera debido conducir a la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad núm. 3247/99.

Tal es mi parecer que, con el máximo respeto al que ha conducido a la Sentencia mayoritaria y mediante el presente Voto particular, suscribo en Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.–Javier Delgado Barrio.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 9 de junio de 2005, en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 73/99 y 3247/99, sobre prestación del consentimiento del Reino de España en obligarse internacionalmente respecto de diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional*

1. Con el máximo respeto a los Magistrados del Pleno, me siento obligado a expresar mi disenso respecto del fallo y de los fundamentos jurídicos de la Sentencia mayoritaria.

La Constitución de 1978 ha sido severa en el control del Poder ejecutivo al regular el procedimiento de conclusión de tratados y convenios internacionales. La normativa constitucional refleja un «garantismo parlamentario» que se manifiesta en las cláusulas que exigen la intervención de las Cortes en los artículos 94.1 y 94.2 CE, o en la denuncia de los tratados, que se somete al mismo procedimiento que rige para su aprobación en el artículo 96.2 CE.

Esta orientación constitucional se explica como una reacción lógica, encaminada a eliminar el denominado «poder exterior» que rigió durante la vigencia de las Leyes Fundamentales del régimen anterior. Esta figura se correspondía con un poder diplomático omnímodo, que se movía en el exterior del Estado libre de todos los frenos y las trabas que el principio constitucional democrático de la división de poderes impone al Poder ejecutivo.

Positivo es el «garantismo parlamentario» frente al «poder exterior» y bienvenida la preocupación de nuestros constituyentes por embridar la política exterior que dirige el Gobierno parlamentario del Reino de España dentro de los cauces de la división de poderes de la Constitución de 1978 (arts. 63 y 97 CE).

Sin embargo ha pasado ya un cuarto de siglo desde que la Constitución hizo desaparecer el «poder exterior» en España. Exagerar hoy el «garantismo parlamentario» como, con el debido respeto, hace la Sentencia de la que discrepo no resuelve el delicado problema que hemos abordado en este caso. Hay que afirmar claramente que todo Gobierno democrático necesita un margen razonable de libertad de actuación en las relaciones internacionales. En esta materia de conclusión de tratados internacionales nos movemos entre los dos polos clásicos sobradamente conocidos como *broad* y *strict construction*. Hubiera sido necesario adoptar en este caso una posición constitucional de delicado equilibrio entre los Poderes legislativo y ejecutivo, que no observo en la Sentencia de la mayoría. Una interpretación ponderada hubiera permitido que, sin duda, se respetasen con fidelidad los controles establecidos en nuestra Constitución pero que, al mismo tiempo, se concediese al Poder ejecutivo agilidad y flexibilidad en el ejercicio de su diplomacia.

Un ejemplo de nuestra práctica sirve para ilustrar la poco satisfactoria situación actual. Algunos Gobiernos, inseguros ante la enunciación ciertamente no clara de los casos del artículo 94.1 CE, optan por mandar a las Cortes Generales todos los tratados, como exige el artículo 94.2 CE. Temerosos, sin embargo, de que las Cortes recalifiquen como casos del 94.1 CE (con necesidad de autorización) tratados que el Gobierno cree del 94.2 CE (de simple información), el Gobierno se cubre de la posibilidad de que las Cortes decidan recalificar el tratado y decidir que era necesaria su autorización cuando el consentimiento ya ha sido emitido con efectos internacionales, en la confianza de que esa autorización no era necesaria. Por eso el Gobierno pospone la emisión internacional del consentimiento en obligarse por tratado hasta que está seguro de que las Cortes Generales no van a cambiar de parecer y recalificar el tratado por la vía del artículo 94.1 CE.



2. La Sentencia de la que discrepo opta por la *strict construction* con una interpretación pegada a la letra del texto constitucional. Esa interpretación es muy rigurosa frente al Poder ejecutivo, al que veda constitucionalmente el Decreto-ley y la aplicación provisional de los tratados. También lo es frente a las mismas Cortes Generales, cuya potestad legislativa se comprime, al excluir la Ley ordinaria de entre las fuentes del Derecho idóneas para expresar una autorización parlamentaria, prohibiendo uno de los contenidos típicos de la Ley en todos los ordenamientos.

El mantenimiento de ese rigor en situaciones de gravedad para España podría abocar a la alternativa peligrosa del incumplimiento constitucional o de la asfixia de nuestra acción exterior.

Mi disentimiento afecta a aspectos esenciales de la Sentencia de la mayoría, en los que se acentúa desproporcionadamente ese «garantismo parlamentario» al que he hecho referencia. Creo que nuestro fallo debió desestimar los dos recursos acumulados. No conozco ejemplos en los que un mismo convenio internacional haya sido autorizado parlamentariamente hasta tres veces y el fallo de una Sentencia aprecie, sin embargo, la inconstitucionalidad de esa autorización, aunque luego la propia resolución minimice las consecuencias en el caso. Me preocupan los efectos futuros de la doctrina que sentamos. Como no me será posible exponer mi posición en forma detallada voy a dejar indicados, en este Voto particular, sólo los aspectos esenciales de mi disentimiento. Posteriormente desarrollaré con más profundidad mi tesis favorable a la idoneidad del Decreto-ley para autorizar el consentimiento del Estado en materia de tratados internacionales, cuando concurren los presupuestos habilitantes del art. 86.1 CE. Era esa, dice la Sentencia, «la cuestión primera y medular» del recurso «cuya suerte condiciona en buena medida el enjuiciamiento de las restantes» (FJ 2, primer párrafo). Por ello voy a concentrar ahí los argumentos de mi discrepancia, para ofrecer una *broad construction* alternativa, que creo más conforme al espíritu de la materia que nos ocupa.

3. La primera cuestión a resolver es la de si la adhesión de España a los convenios internacionales del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) que nos ocupa supone la asunción de obligaciones financieras para la hacienda pública y cae por ello en el supuesto de hecho que contempla el artículo 94.1 d) CE.

Estoy de acuerdo con la Sentencia en lo que se refiere (FJ 6) al artículo 2 del Real Decreto-ley 14/1998, sobre la adhesión a los Nuevos Acuerdos para la obtención de préstamos del FMI. La Sentencia razona muy bien que la adhesión implicaba obligaciones financieras para la hacienda pública que determinaban la aplicabilidad al caso del artículo 94.1 d) CE. Era necesaria la autorización parlamentaria respecto de dicho Acuerdos.

No creo, en cambio, que la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del FMI, a la que se refiere el art. 3 del Real Decreto-ley, fuese subsumible en el artículo 94.1 d) CE. Me bastan para sustentar mi posición las extensas y fundadas razones que expone el Abogado del Estado (y recoge el antecedente de hecho 8 de la Sentencia) cuando afirma que la cuarta enmienda no implica una disposición neta de activo sino un cambio en la composición de la cuenta de activo del balance del Banco de España y que sus consecuencias quedan limitadas a una partida en el activo de dicho balance del Banco de España contra el FMI, por el importe de la cuota pagada en divisas o los derechos especiales de giro que se le hayan entregado. Y ello porque la Sentencia de la mayoría no da respuesta alguna a la argumentación del Abogado del Estado en esta materia (salvo un pronunciamiento *ob iter* en el tercer párrafo del FJ 8) ni se justifica tampoco la posición contraria en los autos, por lo que creo suficiente afirmar

que entiendo inaplicable al artículo 94.1 d) CE a este Convenio, siendo irrelevante por ello toda discusión sobre la intervención parlamentaria en su ratificación.

4. Tampoco comparto la argumentación por la que se excluye la ley ordinaria como fuente del Derecho idónea para acordar la autorización parlamentaria en la conclusión de tratados internacionales. Creo que las Cortes Generales son libres de administrar sus propios procedimientos y no compete a este Tribunal encorsetar al Parlamento estableciendo «reservas de procedimiento» para las que no se ofrece un apoyo inequívoco en la Norma Fundamental. La lectura literal que se efectúa en la Sentencia sobre el término «autorización» el artículo 94.1 CE no repara en que las «leyes de autorización» de nuestra casi bicentenaria tradición constitucional han sido consideradas siempre «leyes en sentido formal» y que es un error disociar la eficacia formal de un acto normativo de su contenido material, cuando la doctrina admite, desde época clásica, la existencia de actos singulares o simples autorizaciones que revisten la forma de Ley (*Verwaltungsakte in Gesetzesform*).

El artículo 74.2 CE se limita a establecer un procedimiento, muy bien descrito en el fundamento jurídico 9 de la Sentencia de la mayoría, para las decisiones no legislativas de las Cortes Generales pero dista mucho de imponerlo como constitucionalmente imperativo en todo caso. Si el artículo 93 CE permite «leyes orgánicas de autorización» no se me alcanza la razón que obliga constitucionalmente, como única, a una «lectura estricta» del art. 94.1 CE, excluyendo que admita, junto a las autorizaciones propiamente dichas, verdaderas leyes de autorización, de las que existen, por cierto, sobrados ejemplos en nuestra experiencia constitucional desde 1978, que no creo necesario traer a colación.

Concluyo con un ejemplo que ilustra sobre las posibilidades que cierra en este caso la *strict construction* que se ofrece en el fundamento jurídico 9. La Sentencia no se pronuncia sobre el hecho notorio de la falta de desarrollo constitucional del art. 63.2 CE, así como sobre la subsistencia, algo chocante, del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, que sigue regulando en nuestro Derecho la materia que nos ocupa, con constantes referencias a la Ley constitutiva de las Cortes de 17 de julio 1942. La interpretación literal del artículo 94.1 CE viene a hacer estado de esta situación transitoria y limita el amplísimo campo de acción de que debería gozar el legislador constitucional cuando dicte una Ley de tratados internacionales en desarrollo del art. 63.2 CE. Basta pensar que la Constitución española deja un amplísimo margen para modular el sistema de relaciones entre el Derecho internacional convencional y el Derecho español conforme a las exigencias de nuestra situación internacional actual, bien distinta del aislamiento de 1978. Una futura ley podría diferenciar también, por ejemplo, entre «autorizaciones» ex art. 94.1 CE, que no se publican en el BOE y no son sancionadas (art. 91 CE) o promulgadas (art. 86.2 CE) por el Rey y que, por ello, podrían servir para la conclusión internacional de acuerdos mediante instrumentos de ratificación o adhesión que sí se expiden con la firma del Jefe del Estado y «leyes de autorización», en las que interviene el Rey mediante la sanción y promulgación y que podrían ser utilizadas para las variadas formas de conclusión simplificada de acuerdos internacionales, en los que no aparece la firma del Jefe del Estado y que corresponden, aproximadamente, al 60 por 100 de los convenios internacionales que concluye el Reino de España.

5. Mi reflexión se centra también en las exigencias del fundamento jurídico 7 sobre la modificación de Convenios ya asumidos por España ex art. 96 CE. La obligación de respetar los mismos requisitos constitucionales

para esas modificaciones que las que se observaron para el Convenio original no resulta del art. 96.2 CE ni, en sentido estricto, del art. 94.1 CE, por lo que puedo aceptarla sin matices. En la práctica internacional contemporánea es muy común, sobre todo en Organizaciones internacionales de cooperación en el ámbito financiero y bancario o en los órganos de supervisión u desarrollo normativo creado por los tratados internacionales de protección del medioambiente que existan resoluciones de estas Organizaciones que desarrollan y enriquecen el tratado fundacional y cuya naturaleza jurídica se encuentra a caballo entre lo convencional y lo institucional. Una futura ley de tratados internacionales tendría que contemplar el consentimiento constitucional del Estado para obligarse sobre estas nuevas realidades, de muy difícil encaje en nuestro Derecho con una *strict construction* como la que se establece en el citado fundamento jurídico 7.

6. Me voy a centrar, finalmente, en lo que antes he señalado como cuestión central y medular de la Sentencia de la mayoría: la prohibición tajante del recurso al Decreto-ley en esta materia.

En el caso que nos ocupa la misma Sentencia se ve obligada a modificar el rigor con que veda la figura del Decreto-ley, al que se declara paladinamente inconstitucional. Lo hace al advertir que «en el presente caso el compromiso de carácter económico asumido por el Estado ha de darse por perfectamente consumado, y no cabe revertirlo para evitar los perjuicios que en otro caso podrían acarrear al FMI y a otros Estados» (FJ 10), pero también se modula –y ese es el extremo que más me interesa destacar en este razonamiento final del Voto particular– al admitir, tanto en el curso de su propio razonamiento como en la conclusión que conduce al fallo, la posibilidad de una «sanatoria excepcional» de los vicios de nulidad de que adolece el Real Decreto-ley, o una especie de «ratificación» de la autorización parlamentaria respecto de un Real Decreto-ley nulo.

Admitir esas posibilidades demuestra que también es posible una *broad construction* en este caso: Una interpretación sistemática de nuestra Norma Fundamental permite admitir que los Decretos-leyes son una fuente del Derecho utilizable para prestar el consentimiento del Estado en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

Desde el punto de vista del equilibrio entre los poderes me inclino por esa orientación, que voy a justificar.

7. El consentimiento del Estado español se prestó en este caso con la máxima urgencia y, precisamente, en virtud de lo acordado en el Real Decreto-ley 14/1998. Es este un aspecto –el de la extraordinaria y urgente necesidad– que entiendo acreditado, aunque no voy a insistir en él porque no lo trata la Sentencia de la mayoría.

El dictamen del Consejo de Estado 3936/96/MC/LD, de 8 de octubre de 1998, favorable a la autorización de las Cortes Generales mediante Decreto-ley, alude en efecto a una situación de inestabilidad financiera internacional que –dice– se había agravado en los últimos meses (si no días), situación que provocó la expedición inmediata del Real Decreto-ley impugnado. En el debate del Congreso de los Diputados sobre este problema (Diario de Sesiones núm. 190, de la sesión núm. 184 del Pleno de 28 de octubre de 1998, p. 10131) se puso de relieve, junto con la prisa, que el Real Decreto-ley obedecía a la conclusión internacional de Acuerdos «con eficacia jurídica interna y externa» y, en este sentido, la Resolución de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) 53-2 y la Resolución del mismo FMI 52-4, en las que se contiene el texto de los

Acuerdos internacionales que nos ocupan, se han publicado oficialmente en España (artículo 96.1 CE), en el mismo «Boletín Oficial del Estado» de 10 de octubre de 1998 que insertó el Real Decreto-ley 14/1998, lo que es índice de un consentimiento ya prestado en la esfera internacional extremo que, por otra parte, no se cuestiona en la Sentencia de la mayoría ni se discute en los autos.

8. Partiendo, pues, de la efectiva prestación del consentimiento, se observa que la Sentencia de la mayoría examina el Decreto-ley como fuente del Derecho para proclamar su prohibición en materia de conclusión de tratados internacionales (FFJJ 5 y 6). Como el consentimiento del Estado a los Nuevos Acuerdos relativos al FMI había sido autorizado por los artículos 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998 resulta lógico que el apartado primero del fallo declare inconstitucionales y nulos (*sic*) dichos preceptos. No cabe, en la tesis de la Sentencia, que la autorización parlamentaria del artículo 94.1 CE se preste en ningún caso mediante un Decreto-ley. Se afirma además, en forma tajante, que la autorización parlamentaria necesaria para la prestación del consentimiento del Estado debe ser siempre previa a dicho consentimiento, lo que se razona con cuidado en el fundamento jurídico 5, siguiendo una *strict construction* que se apoya en una interpretación *ad pédem litterae* del inciso inicial del artículo 94.1 de la Constitución.

No se detiene la Sentencia en determinar la configuración dogmática del procedimiento de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado internacional, ni el relieve que para dicha manifestación pueda tener el vicio consistente en que la autorización parlamentaria –que levanta el límite constitucional que pesaría sobre el Gobierno para obligar a España por los dos Convenios del FMI– se haya producido mediante dos artículos de un Real Decreto-ley que se declaran inconstitucionales y nulos en la Sentencia.

Parece evidente, no obstante, que en la medida en que se afirma que la autorización parlamentaria debe ser *previa* en todo caso a la prestación del consentimiento y dado que éste se emitió, como queda dicho, en forma inmediata a la autorización prestada por un Decreto-ley, deben carecer de relieve cualesquiera actuaciones parlamentarias posteriores al consentimiento mismo.

Y es que, por apurar a efectos simplemente dialécticos las posibilidades del argumento, será de observar que en la hipótesis –que la Sentencia ni siquiera contempla– de que lo relevante para el consentimiento del Estado hubiera sido alguna de estas últimas actuaciones parlamentarias, la Sentencia no debería haber anulado los preceptos del Real Decreto-ley que no hubieran tenido relieve, sino seguir la pauta de conservarlos, como la misma Sentencia decide, en el último párrafo del fundamento jurídico 10, para lo que califica de simplemente «innecesario o anómalo».

9. Según lo expuesto, y acomodándonos a la lógica de la Sentencia, ni la convalidación del Real Decreto-ley (Resolución del Congreso de los Diputados de 28 de octubre de 1998), ni la Ley 13/1999, de 21 de abril, resultado de su tramitación por la vía del artículo 86.3 CE, ni la autorización que el Congreso y el Senado prestaron el 12 de noviembre y el 9 de diciembre de 1998, para la adhesión a la cuarta enmienda del Convenio constitutivo del FMI, pueden tener relieve alguno para sanar el vicio de inconstitucionalidad detectado en el procedimiento de emisión del consentimiento. Todo ello porque la autorización se otorgó por Decreto-ley y por la *posterioridad* de estas

actuaciones parlamentarias a la emisión del consentimiento del Estado.

Sin embargo la Sentencia de la mayoría sí repara en la circunstancia de que el Congreso y el Senado han autorizado, pese a que haya sido *posteriormente* al Real Decreto-ley, la conclusión de la cuarta enmienda del Convenio constitutivo del FMI por la vía correcta del citado art. 74.2 CE y otorga tanta trascendencia a este dato que lo convierte en *ratio decidendi* para no declarar inconstitucional el artículo 3 de la Ley 13/1999, llegando hasta el punto de afirmar, no sin contradecir los postulados de que parte, que «la integración en el ordenamiento español de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional se ha verificado a través del procedimiento constitucionalmente obligado por el art. 94 de la Constitución» (*sic* en FJ 10).

Algo similar se aprecia en el caso del art. 2 de la Ley 13/1999. La Sentencia también valora que dicha Ley, pese a lo que antes se razonó sobre la inviabilidad de la figura, «es fruto de la voluntad de las Cortes Generales» y que «se trata... de una norma imputable a la misma voluntad que la requerida por el art. 94.1 CE para la prestación del consentimiento internacional del Estado» (FJ 9, primer párrafo). Aunque, sin embargo, declara la inconstitucionalidad de este artículo 2 de la Ley 13/1999 no llega a este pronunciamiento por tratarse de una Ley *inutiliter lata*, al ser posterior a la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por tratado, como parecería lógico, sino simplemente porque reprocha a las Cortes Generales una «inadecuada elección del procedimiento» al haber elegido y seguido el procedimiento legislativo ordinario. Considera la Sentencia que la «inidoneidad del específico procedimiento seguido por las Cortes Generales... encuentra sanción suficiente con la declaración de inconstitucionalidad del precepto que de ese procedimiento ha resultado, sin necesidad de añadir a ello un efecto anulador» (FJ 10). Algún efecto tiene, en definitiva, la Ley de autorización, pese a ser posterior, porque la Sentencia de la mayoría llega a una declaración de inconstitucionalidad sin nulidad en el caso, cuyos efectos sobre el tratado no se precisan.

10. Estos obstáculos lógicos muestran que la tesis de la *strict construction* ofrece más de un flanco a la crítica, cuando lleva a sus conclusiones últimas el razonamiento de que la autorización del artículo 94.1 CE debe ser *previa* en todo caso a la prestación de consentimiento y la negación de que eso pueda ocurrir cuando se recurre al uso del Decreto-ley (FJ 5 segundo párrafo).

Una visión sistemática y amplia del *treaty-making power*, en el que las relaciones normales propias del Derecho interno entre Poder legislativo y ejecutivo se mantengan, como sobre una especie de telón constitucional de fondo, también cuando se contempla la materia del poder de concertar tratados internacionales del artículo 63.2 CE sirve, a mi juicio, para dar una explicación constitucional válida a la viabilidad de la *broad construction* que defiende.

Y es que los Decretos-leyes constituyen una fuente del Derecho reconocida en la Constitución, que atribuye al Gobierno la posibilidad de dictar normas con rango de Ley por vía de sustitución de las Cortes Generales, siempre que concurren los presupuestos habilitantes necesarios que exige el artículo 86.1 CE. Ciertamente es que en la llamada convalidación de los Decretos-leyes no concurre el Senado, pero a pesar de ello normas internas que sustituyen válidamente a la Ley se estabilizan en el ordenamiento jurídico como normas con auténtica fuerza y valor de Ley. Si así lo ha establecido el constituyente, no parece exagerado afirmar que cuando concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad tam-

bién puede el Gobierno, sin salirse de su posición institucional ni burlar el control de las Cortes, autorizar por Decreto-ley la conclusión de un tratado internacional pues, tras la simple convalidación del mismo, la autorización parlamentaria se habrá producido y se encontrará en una posición similar a la que ostentan las normas que sustituyen a la Ley en circunstancias internas, aunque no haya intervenido el Senado. Incluso es posible el requerimiento previo a este Tribunal por la vía del art. 95.2 CE, pese a lo que se razona en la Sentencia, olvidando que no se ha desarrollado el art. 63.2 CE por la ley constitucional correspondiente.

Se afirma en la Sentencia que «quien debe ser autorizado no puede autorizar» (FJ 5). Este argumento brillante no deja de ser un simple juego de palabras si, en el artículo 86 CE, al que se refiere, resulta también que «quien es ejecutor de lo legislado, sí puede legislar». Tampoco resulta convincente sostener la diferenciación entre disposiciones legislativas –que serían propias del Decreto-ley– y autorizaciones –propias de los casos del artículo 94.1 CE– por los argumentos que antes expuse sobre la categoría de las leyes en sentido formal.

Resulta, en fin, que el art. 86.1 CE no incluye el supuesto de la autorización para concluir tratados internacionales entre las materias constitucionalmente excluidas del ámbito de intervención de los Decretos-leyes. Este obstáculo es, sin duda, trascendente para quienes adoptan una lectura literal de la Constitución, y deben pasar también por ella en los argumentos que les son desfavorables.

No puede dejar de subrayarse, por último, que la prohibición del Decreto-ley como forma idónea de autorizar el consentimiento del Estado en casos de extraordinaria y urgente necesidad elimina las posibilidades constitucionales de la aplicación provisional de los tratados, cuando existe urgencia en su aplicación, con grave daño para nuestra práctica diplomática.

En efecto, dicha aplicación se establece hoy en el art. 30 del citado Decreto 801/1972, reflejo del art. 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de tratados, en el que se dispone que si se hubiere convenido por los Estados negociadores la aplicación provisional, en todo o en parte, de un tratado, su texto de publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y que posteriormente se publicará la fecha de su entrada en vigor o, en su caso, la de terminación de su aplicación provisional. Pues bien, al declararse inaplicables los Decretos-leyes en materia de tratados también queda constitucionalmente vedada esta aplicación en nuestro Derecho constitucional, sin que sea posible razonar desde la flexibilidad de las formas de obligarse en Derecho internacional cuando la Constitución prohíbe implícita pero claramente, según la tesis de los *strict constructionists* a la que me vengo refiriendo, que el Gobierno realice cualquier acto de aplicación de un tratado en el Derecho interno sin previa autorización parlamentaria. Y es que la única posibilidad constitucional de regular esta práctica conforme a las exigencias constitucionales de nuestro Derecho interno era, precisamente, el paralelismo obvio entre la aplicación provisional en el Derecho interno y la posibilidad paralela del Gobierno de acudir al Decreto-ley, con la provisionalidad inherente a esta figura. La Sentencia de la que discrepo ha excluido de raíz esta posibilidad.

11. Debo recordar, para terminar, un episodio de la práctica histórica española, al que hice referencia en las deliberaciones del Pleno. Demuestra el carácter no teórico de las diferencias entre una construcción amplia y una construcción estricta. Las vicisitudes del Tratado de paz con Estados Unidos, en las postrimerías de la guerra de Cuba, muestran lo peligroso de una interpretación

estricta. Las cláusulas de la Constitución de 1876 relativas a la cesión de territorios obligaron a someter el Tratado de paz con Estados Unidos a las Cortes. Estados Unidos pretendía la cesión de Cuba, Puerto Rico y una de las islas Ladrones, como condición para la paz. El Gobierno Sagasta creyó necesario someter el tratado al control parlamentario, aunque un sector de la doctrina entendía que las reglas constitucionales sólo regían en tiempo de paz. Pues bien, España firmó un protocolo provisional, en el que hizo reserva expresa de una aprobación posterior de las Cortes. Este acto fue hábilmente aprovechado por Estados Unidos que, bajo pretexto de que España le hacía víctima de dilaciones maliciosas, exigió también la cesión de las islas Filipinas. Retiradas ya las tropas, España hubo de ceder a esta pretensión, que no se nos hubiera podido imponer en el momento de cese de las hostilidades. Sometido a las Cortes el nuevo tratado fue autorizado sólo por dos votos de margen. Sagasta hubo de dimitir y, al final, el Gobierno Silvela ratificó el Tratado sin hacer mención de la intervención de las Cortes.

Una rígida observancia de requisitos constitucionales, como la que nos ha ocupado, fue la causa de que España cediese su soberanía sobre Filipinas.

Con mi respeto a la opinión de la mayoría, disiento. En Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**11743** *Pleno. Sentencia 156/2005, de 9 de junio de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 4203-2003. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía respecto al párrafo primero del art. 136 del Código civil, en la redacción de la Ley 11/1981, de 13 de mayo.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 138/2005 (plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la filiación matrimonial).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez-Tremps, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4203-2003, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía respecto al párrafo primero del art. 136 del Código civil en relación con el art. 24.1 de la Constitución. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 26 de junio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones núm. 259-2000, el Auto del referido Juzgado de 13 de mayo de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo primero del art. 136 del Código civil, en la redacción dada a este precepto por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, por su posible contradicción con el art. 24.1 CE, en cuanto impide al marido impugnar su paternidad matrimonial una vez transcurrido un año desde la inscripción del nacimiento en el Registro Civil, incluso cuando las pruebas o indicios de que la paternidad no es cierta se hayan obtenido con posterioridad.

2. La cuestión trae causa de la demanda formulada el 28 de julio de 2000 por don Salvador F.M. contra quien fuera su esposa doña Ángeles M.P. y contra su hija doña Ana Vicenta F.M., impugnando la paternidad matrimonial de ésta, nacida el 19 de septiembre de 1977 e inscrita en el Registro Civil el 21 de septiembre de 1977 por el demandante mediante exhibición del libro de familia, que ha dado lugar a los autos del juicio declarativo ordinario de menor cuantía núm. 259-2000 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía.

El actor fundamentó su pretensión, en síntesis, en que en el mes de octubre de 1999 tuvo conocimiento de que doña Ana Vicenta F.M., de 22 años de edad, no era hija suya, como había creído hasta entonces, sino de otro hombre con el que su ex esposa había mantenido relaciones. El actor se había casado el 28 de febrero de 1977, estando ella embarazada de su hija. En el momento de interponer la demanda ambos llevaban ya más de dos años separados judicialmente mediante Sentencia de 8 de junio de 1998 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía. Añadía el demandante que a través de pruebas conseguidas por él mismo, a raíz de las declaraciones de un familiar sobre la prolongada infidelidad de su mujer y la paternidad de otra persona de su hija, podía demostrar que su grupo sanguíneo y el de su hija putativa eran diferentes e incompatibles. Las demandadas no comparecieron tras ser debidamente emplazadas, siendo declaradas en rebeldía. El Juzgado, por Auto de 20 de diciembre de 2000, ordenó el archivo del procedimiento, al apreciar la caducidad de la acción, de conformidad con el art. 136.1 del Código civil.

3. Interpuesto recurso de apelación por el actor, fue estimado por Auto de la Audiencia Provincial de Valencia de 12 de junio de 2001, ordenando la prosecución del procedimiento, por entender que no cabe apreciar la caducidad de la acción *a limine litis* y menos aún con fundamento en una interpretación rigurosa del art. 136.1 CC, que podría conllevar un efecto de indefensión vedado por el art. 24.1 CE.

4. Devueltos los autos al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Gandía, se reanudó el procedimiento, compareciendo en forma la demandada doña Ana Vicenta F.M. (aunque no lo hizo su madre) y proponiéndose por el actor, y admitiéndose por el Juzgado, como prueba la pericial biológica del actor y su hija. Fue practicada por el Instituto Nacional de Toxicología, que informó en el sentido de que los resultados obtenidos excluyen la paternidad del Sr. F.M. respecto de quien figura como su hija, doña Ana Vicenta F.M.

5. Mediante providencia de 24 de julio de 2002 el Juzgado acordó oír a las partes para que en un plazo improrrogable de diez días pudieran presentar escrito de resumen de pruebas conforme al art. 701 de la Ley de enjuiciamiento civil (1881) y sobre la pertinencia de plan-