

Alfonso Arévalo Gutiérrez

*Letrado de la Asamblea de Madrid
Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid*

Los procedimientos administrativos instados ante Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares

SUMARIO: 1. EL OBJETO DE LA REFORMA. 2. CRÓNICA DE UN ERROR: LA ACREDITACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PREVIA A LA VÍA JURISDICCIONAL. 3. LA CONFORMACIÓN DE LA ADICIONAL UNDÉCIMA DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. 4. LA SINGULARIDAD PROCEDIMENTAL DE LOS EXPEDIENTES INCOADOS ANTE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS Y OFICINAS CONSULARES POR CIUDADANOS NO COMUNITARIOS. A. El ámbito de aplicación de la Adicional: el alcance de la supletoriedad de la Ley 30/1992. B. La normativa procedimental específica: los Acuerdos de Schengen.

1. EL OBJETO DE LA REFORMA

El artículo 2 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, bajo la rúbrica «Modificación de las disposiciones de la parte final de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», ha procedido a dar nueva redacción, entre otras, a la Disposición Adicional Undécima de la meritada Ley básica.

En virtud del segundo apartado del precepto de referencia, en efecto, y con la finalidad de contemplar la especialidad de los procedimientos administrativos instados ante las dependencias consulares, la referida Disposición queda redactada como sigue:

«Procedimientos administrativos instados ante Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares.

Los procedimientos instados ante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares por ciudadanos extranjeros no comunitarios se regirán por su normativa específica, que se adecuará a los compromisos internacionales asumidos por España y, en materia de visados, a los Convenios de Schengen y disposiciones que los desarrollen, aplicándose supletoriamente la presente Ley».

A efectos de comprender cabalmente el alcance de la reforma, ha de recordarse el tenor original de la remozada Adicional. En su virtud:

«Se añade un apartado f) al artículo 57.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956:

Acreditación de haber efectuado al órgano administrativo autor del acto impugnado, con carácter previo, la comunicación a que se refiere el artículo 110.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

En línea de recordatorio cabe, todavía, tener presente que el meritado artículo 110.3 de la Ley 30/1992 introdujo en nuestro ordenamiento el desafortunado requisito de comunicar al órgano administrativo que dictó el acto a impugnar que se iba a proceder por parte del actor a dicha impugnación en sede jurisdiccional.

Como quiera que, con notorio acierto, el legislador devolvió las cosas a su ser al aprobar la Ley 29/1998, de 23 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, carecía de sentido a raíz de su entrada en vigor mantener en sus términos la redacción de la Adicional de la Ley 30/1992 –al margen de la del propio artículo 110.3–.

La apuntada razón justifica la abrogación del originario tenor literal, aprovechando la rúbrica de la Adicional Undécima para dar respuesta normativa a una especialidad procedimental que no había sido considerada con anterioridad. Así lo proclama la propia Ley en su Exposición de Motivos (Preámbulo en puridad de conceptos), en cuyo apartado VII, párrafos primero y segundo, se destaca que su finalidad –al igual que la de la remozada Adicional Quinta en relación con los procedimientos tributarios– es la de reforzar la especialidad de los procedimientos instados ante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares por ciudadanos extranjeros no comunitarios, dentro de la necesaria armonía con los principios comunes al régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas.

2. CRÓNICA DE UN ERROR: LA ACREDITACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PREVIA A LA VÍA JURISDICCIONAL

Expuesto lo anterior, antes de entrar en el análisis del remozado texto, y aunque la consideración de los recursos administrativos corresponde al cuidado estudio que se realiza en otro lugar, resulta ineludible, siquiera de forma muy breve, formular una rápida reflexión respecto del referido tenor originario de la Adicional Undécima que ahora, afortunadamente, ha pasado a ser Historia del Derecho¹.

Dicha disposición, como hemos visto, adicionó una causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo al elenco comprendido en el artículo 57 de la Ley ritaria, introduciendo una nueva carga para los particulares, al obligarles, como *condictio sine qua non* para su presentación, a acreditar que, previamente a la interposición del recurso, se había dado noticia a la Administración de la voluntad de cuestionar un acto definitivo y firme de la misma en sede contenciosa, como exigía el artículo 110.3 de la Ley procedimental básica.

Se trataba de un requisito procesal perfectamente inútil, que en nada servía para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos o agilizar la resolución de los asuntos planteados ante la jurisdicción contenciosa, al margen de contradecir el principio antiformalista. La afirmada inutilidad de dicha comunicación resultaba del hecho de que ni tan siquiera permitía a la Administración rectificar la resolución cuestionada, al contrario de lo que ocurría con el recurso de reposición, al que algunos quisieron ver que sustituía. Y es que, como advirtieron GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, su introducción no respondía a «otra explicación que la radical ignorancia de los redactores de la nueva ley de cómo está regulado el contencioso-administrativo en nuestro Derecho, y que, en el mejor de los casos, sólo va a servir para molestar al ciudadano, inundar de papeles inútiles a la Administración, y recargar el trabajo de los Tribunales»².

Tan insólita resultó la reforma que, con objeto de ponderar su operatividad, tempranamente, la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, considerando que “ha venido planteando se-

¹ El juicio de la doctrina en este sentido ha sido unánime en la crítica. *Vid.*, por todos, la temprana valoración de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: «La subsanación de la falta de comunicar al órgano administrativo la interposición del “recurso contencioso-administrativo”», en *Revista de Administración Pública*, número 134, mayo-agosto 1994, páginas 63 a 77, donde el profesor de la Complutense la calificaba de «norma claramente inconstitucional», página 64.

² Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre* Editorial Civitas, Madrid, 1997, páginas 1.726 a 1.734 y 2.225 a 2.226. La cita que se reproduce corresponde a la página 2.225.

rias dudas la aplicación práctica del requisito procedimental consistente en la comunicación previa al órgano autor de un acto impugnado, recogido en los artículos 110.3 de la LRJPAC y 57.2.f) de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 (LJCA, en la redacción dada por la disposición adicional 11 de la primera), y “con el fin de resolver los principales problemas que el citado trámite ha venido planteando y a los efectos de propiciar una actuación armónica y uniforme de todos los Servicios Jurídicos del Estado en este punto, [...] ha resuelto que los Abogados del Estado actúen conforme a las reglas que siguen”. Dichas reglas constituyen el cuerpo de la Instrucción 1/1994, de 31 de enero, sobre el requisito de la comunicación previa al órgano autor del acto impugnado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (Registro de Salida de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado número 67). La meritada Instrucción, partiendo de un criterio rígidamente formalista, indicaba a los Abogados del Estado que debían plantear la inadmisión del recurso, con la advertencia de que, únicamente, resultaba subsanable la falta de presentación del documento acreditativo, sin que procediera la subsanación de la falta de cumplimiento con la comunicación ulterior. Afortunadamente, la loable prudencia y el buen hacer del Cuerpo de Abogados del Estado supo modular el estrecho criterio hermenéutico de la Instrucción, en aras del principio *pro actione*.

Por su parte, frente al axioma de que «subsanan la omisión de la acreditación no es subsanar el defecto de comunicación previa» afirmado por algunas resoluciones judiciales, el Tribunal Supremo, con el precedente del Auto de 20 de enero de 1994, procedió directamente a cuestionar la operatividad de este presupuesto procesal, afirmando, lapidariamente, lo siguiente: “En consecuencia, el fin que persigue el presupuesto del proceso que ha introducido en el ordenamiento el artículo 110.3 de la Ley 30/1992 no exige que la comunicación al órgano administrativo haya de ser previa de una manera rigurosa e imprescindible. La subsanación posterior en nada contradice o impide que la repetida comunicación surta sus efectos propios, por lo cual resulta procedente permitir que el defecto procesal sea subsanado mediante la aludida comunicación posterior, pues, de otro modo, el cierre del proceso sería una medida que no guardaría la debida proporción con la limitada entidad y alcance del requisito omitido, produciendo en el interesado una situación de indefensión de su derecho o interés legítimo que debemos calificar como contraria al derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de la Constitución”. La referencia corresponde a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1996, en su Fundamento Jurídico Cuarto (Reperto-

rio Aranzadi 3344), luego reiterada por las Sentencias del Alto Tribunal de 16 de junio (Repertorio Aranzadi 5265), de 22 de julio (Repertorio Aranzadi 5659), y de 17 de septiembre de 1996 (Repertorio Aranzadi 6442), o, entre las resoluciones más recientes, la Sentencia de 2 de abril de 1998 (Repertorio Aranzadi 3683)³.

Prácticamente coincidiendo en el tiempo, y en la misma línea que el Tribunal Supremo, de acuerdo con una correcta interpretación teleológica, el intérprete supremo de la Constitución, en sus Sentencias 76, 84 y 89/1996, de 30 de abril, 21 de mayo y 23 de mayo, respectivamente, ponderó la constitucionalidad de los artículos 110.3 de la Ley 30/1992 y 57.2.f) de la Ley jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional, con un fallo interpretativo, reiteró que, en coherencia con la Constitución y, en especial, con la plena efectividad del contenido constitucional del artículo 24.1, dichos preceptos no resultan inconstitucionales si se interpretan en el sentido de que la omisión de la comunicación previa aparece como un defecto subsanable, resultando en otro caso desproporcionada en relación con el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, inconstitucional⁴.

Finalmente, el propio legislador ha reconocido el error de forma expresa. En efecto, la propia Ley 4/1999 en su Exposición de Motivos, apartado V, párrafo sexto, declara: «... y se suprime, recogiendo una petición bien unánime, la llamada comunicación previa a la Administración que debían formular los interesados antes de interponer el recurso contencioso-administrativo prevista en el artículo 110.3, por ser, no sólo innecesaria, sino probablemente obstaculizadora de un proceso judicial ágil y breve».

No otra conclusión puede haber de cuanto se ha expuesto que la de celebrar la supresión de tamaño desatinado por parte de la Ley Rituaria y extenderlo, ahora, a la Ley de modificación de la Ley 30/1992.

³ Las referencias jurisprudenciales pueden consultarse en Pablo FONT DE MORA, «La reforma de los recursos administrativos: principios generales (Artículos 107 a 111)», en la obra colectiva *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, dirigida por Pascual SALA SÁNCHEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, páginas 477 a 484; y Manuel GARCÍA COBALEDA, «Procedimientos Administrativos seguidos ante Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares. Supresión de la comunicación previa a la vía contencioso-administrativa», en la obra colectiva inmediatamente citada en esta nota, páginas 652 a 657.

⁴ El criterio del Tribunal fue cuestionado por la doctrina, al optarse por un fallo interpretativo y no llegar hasta las últimas consecuencias; por todos, la crítica de GONZÁLEZ PÉREZ, «El anuncio previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 90, abril-junio 1996, páginas 277 a 284, donde afirma a modo de conclusión –página 284– que el intérprete supremo de la Constitución “no ha sido congruente con los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de los requisitos procesales. Porque si existe un obstáculo procesal excesivo, injustificado e irrazonable es el que establece el artículo 110.3 de la LRJPA, que se elimina en alguno de los proyectos de reforma de la Ley Jurisdiccional”.

3. LA CONFORMACIÓN DE LA ADICIONAL UNDÉCIMA DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Por lo que respecta a la conformación de la analizada Adicional durante el íter legislativo resulta obligado referirse, en primer lugar, al parecer del Consejo de Estado respecto del Anteproyecto elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas. El Pleno del Alto cuerpo consultivo, en su Dictamen 5.356/97/MLP, aprobado en sesión de 22 de enero de 1998 destacaba, en términos descriptivos, lo siguiente respecto de la propuesta gubernamental:

«Esta Disposición, en su redacción hoy vigente, añade un apartado f) al artículo 57.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, relativo a la acreditación de haber efectuado la comunicación previa a que se refiere el artículo 110.3 de la Ley 30/1992. Como quiera que, según se ha dicho, el texto en anteproyecto cancela la obligación de efectuar tal comunicación, debe dejar también sin efecto la adición hecha al mencionado artículo 57.2.

Al quedar así sin contenido la disposición adicional undécima, se lleva a ella la previsión relativa a los procedimientos instados (no «instalados» como dice por simple error el anteproyecto) ante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares por ciudadanos extranjeros no comunitarios, que se regirán por sus normas específicas, adecuadas a los compromisos internacionales asumidos por España y, (en concreto) en materia de visados, a los Convenios de Schengen y disposiciones que los desarrollen. La Ley 30/1992 se aplicará con carácter supletorio. Cabe suprimir la expresión “en concreto” por innecesaria».

Presupuesto lo anterior, ha de destacarse que durante el curso de la tramitación parlamentaria el texto original de la iniciativa gubernamental no sufrió ninguna modificación –ni fue objeto de enmienda en las Cámaras–, coincidiendo *ad pedem literae* el tenor del Proyecto de Ley presentado –publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie A, número 109-1, de 18 de marzo de 1998, página 16– con el aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso de los Diputados, reproducido, primero, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie A, número 109-17, de 4 de enero de 1999, página 203, y, ulteriormente, tras la pertinente sanción y promulgación regia, a efectos de su publicidad formal, en el Boletín Oficial del Estado número 12, de 14 de enero del presente año, página 1.753.

Por cierto, y aunque sustantivamente carece de relevancia, no puede dejar de constatarse que el texto efectivamente publicado por el Ejecutivo en el diario oficial no coincide, en su estricta lite-

ralidad, con el aprobado en sede parlamentaria. En concreto, la rúbrica de la Disposición aprobada por las Cortes Generales, en coherencia con el propio cuerpo de la misma, donde también figuran las iniciales en mayúscula, hace referencia a las «Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares». Por el contrario, el texto editado en el Boletín Oficial del Estado, con efectos de publicidad formal en orden a su entrada en vigor, reproduce la referencia en caracteres de letra minúscula, contrastando con la misma locución en el texto de la Disposición, donde sí se recoge en mayúscula, así como en la Exposición de Motivos, en su apartado VII, párrafo segundo.

Como se dijo, la discrepancia carece de toda relevancia. Empero, sería deseable que se cuidase especialmente el proceso de publicación de las normas legales aprobadas por las Cortes Generales, reproduciendo escrupulosamente, hasta en sus más nimios detalles, el tenor de la prescripción efectivamente aprobada en sede parlamentaria, que es donde, por imperativo constitucional, reside la potestad legislativa. Lo contrario puede comportar desagradables incidentes⁵.

4. LA SINGULARIDAD PROCEDIMENTAL DE LOS EXPEDIENTES INCOADOS ANTE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS Y OFICINAS CONSULARES POR CIUDADANOS NO COMUNITARIOS

A) *El ámbito de aplicación de la Adicional: el alcance de la supletoriedad de la Ley 30/1992*

Entrando ya en la consideración del contenido de la Adicional Undécima, lo primero que ha de constatarse es que la finalidad de la misma, como declara la Exposición de Motivos, es reforzar la especialidad de esta modalidad procedimental dentro de la necesaria armonía con los principios comunes al régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas. De acuerdo con ese objetivo, se introduce una especialidad procedimental de *ratio* subjetiva.

En efecto, en virtud de esta norma de excepción, los procedimientos instados ante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares⁶ por ciudadanos extranjeros no comunitarios quedan al

⁵ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz un detallado y agudo comentario crítico de Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA Y ESPINOSA DE LOS MONTEROS: «La Ley 4/1999, de 13 de enero, y su publicación en los diarios oficiales», en *Actualidad Aranzadi*, número 390, 13 de mayo de 1999, páginas 1 y 3.

⁶ Respecto de su delimitación normativa, véase el artículo 36 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

margen de la legislación básica contenida en la Ley 30/1992. Respecto de estos procedimientos, por ende, habrá de estarse a su normativa específica, revistiendo la Ley 30/1992 estricto carácter subsidiario —«aplicándose supletoriamente la presente Ley»—. Consecuentemente, en aquellos supuestos en que un ciudadano no comunitario formule una solicitud de iniciación ante cualquier oficina diplomática o consular española, la tramitación se adecuará prioritariamente a la pertinente legislación sectorial, respecto de la cual se impone, como no podía ser de otro modo, su adecuación a los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España.

Presupuesto lo anterior, ha de precisarse que resulta inequívoco que la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se circunscribe a las reglas procedimentales establecidas por la misma, y no al resto de sus prescripciones⁷, como se deduce tanto del sentido propio de las palabras de la Adicional como de una correcta interpretación sistemática, en relación con los artículos 1 y 2 de la propia Ley 30/1992.

B) La normativa procedimental específica: los Acuerdos de Schengen

Por lo que se refiere a la normativa específica a cuya disciplina se remite la remozada Adicional resulta, obviamente, imposible realizar aquí un elenco de la misma, por su heterogeneidad —visados y expedición de certificados en general, adquisición de la nacionalidad española, legalizaciones consulares, adopciones y otros actos de jurisdicción voluntaria, por no citar sino algunos ejemplos de intervenciones consulares—.

No obstante lo anterior, ha de dejarse constancia del hoy vigente «Manual de Procedimiento para el trámite y decisión de las solicitudes de visados», aprobado, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, por la Orden Circular de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores 3080, de 24 de junio de 1986, puesta en aplicación desde el siguiente uno de octubre. Además del Manual, han de tenerse presente las Instrucciones y Circulares complementarias del mismo, destacando la Instrucción

⁷ En el mismo sentido, *vid.* GARCÍA COBALEDA, en la obra colectiva *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, *op. cit.*, páginas 651 y 652.

En fase de corrección de pruebas, ha visto la luz la obra de GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Editorial Civitas, Madrid, 1999, extrayéndose la misma conclusión de la exposición descriptiva de GONZÁLEZ NAVARRO, páginas 546 y 565.

Consular Común de Schengen y sus anejos, operativa respecto de los visados de decisión consular (visados de tránsito o estancia expedidos con arreglo a la misma y con validez para todos o parte de los Estados Schengen), y, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, la Instrucción de Servicio de la Dirección General de Asuntos Consulares número 234, de 10 de junio de 1996, complementada por la Instrucción de Servicio número 312, de 10 de agosto siguiente, por la que se puso a disposición de todas las representaciones diplomáticas y Oficinas Consulares españolas el «Manual para la tramitación de los visados sometidos a informe preceptivo favorable del Ministerio de Asuntos Exteriores», documento específicamente referido a los visados nacionales, y dentro de éstos a los de inmigración.

Por otra parte, respecto de los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España a los que deberá adecuarse nuestra normativa procedimental, al margen de otros instrumentos, como los Acuerdos multilaterales de circulación, los Acuerdos bilaterales de no exigencia de visados, el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961, el Convenio de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963, la Convención sobre misiones especiales, de 16 de diciembre de 1969, y la Convención de Viena de 14 de marzo de 1975, sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, conviene destacar, en el marco del Derecho comunitario, con el carácter y valor propio de las normas de este ordenamiento, el Reglamento CE 696/98, del Consejo, relativo a la asistencia entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria. Asimismo, han de significarse el Reglamento CE 1683/95, del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establece un modelo uniforme de visado, y el Reglamento CE 2317/95, del Consejo, de 25 de septiembre, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Con todo, y así se deduce del propio tenor de la Adicional considerada, el instrumento más relevante es, por el volumen cuantitativo de tramitaciones a que afecta y su relevancia cualitativa, el Acuerdo firmado en Schengen (Luxemburgo) el 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las Fronteras comunes, que fuera publicado, a efectos de su aplicación provisional, en el Boletín Oficial del Estado número 181, de 30 de julio de 1991.

El Acuerdo de Schengen fue suscrito, originariamente, por los Estados de la Unión Económica Benelux, la República Federal de Alemania y la República Francesa, quedando abierto a todos y sólo los países de la Comunidad Europea. Con posterioridad, al mismo se han adherido la República Italiana (mediante el Protocolo de adhesión firmado en París el 27 de noviembre de 1990), el Reino de España y la República Portuguesa (en virtud del Protocolo firmado en Bonn, de 25 de junio de 1991), la República Helénica (de acuerdo con el Protocolo de Madrid de 6 de noviembre de 1992), y la República Austríaca (en virtud del Protocolo de adhesión firmado en Bruselas el 28 de abril de 1995).

El Acuerdo de Schengen tiene por objeto⁸, en el marco de los países signatarios, la supresión de controles en las fronteras interiores y la obtención de una cooperación consular, judicial, aduanera y policial particularmente intensa. Con dicho objeto, los Estados firmantes quedan vinculados por una cooperación aún más estrecha que la determinada en el marco de la propia Unión Europea. Esta cooperación tiende, primordialmente, al control de las fronteras internas comunes, sin perjuicio de la acción excepcional que precisen el orden público o la seguridad nacional. En consecuencia, los Estados que han acogido el Acuerdo se comprometen a permitir que crucen sus fronteras sin control quienes, a juicio de cada Parte, reúnan los requisitos documentales y demás condiciones para acceder desde el exterior (visado, en su caso, y no figurar en la lista de prohibiciones de ninguno de los socios) o para circular en el interior.

Finalmente, y desde un punto de vista operativo, ha de significarse que el Acuerdo de Schengen reposa sobre ciertos compromisos concretos de los Estados parte, fundamentalmente referidos a una política común de exigencia de visado a los mismos países; de creación de un visado uniforme de tránsito o de viaje múltiple; de normas sobre reconocimiento de los visados nacionales y de los documentos de viaje; de creación de un Comité ejecutivo común; de adopción de compromisos legislativos; de reglas de reparto de competencias para examinar las solicitudes de asilo; de cooperación policial y judicial en materia penal y en cuestiones de estupefacientes, armas y municiones; y de creación de una red específica de intercomunicación, denominada «Sistema de Información Schengen».

⁸ Vid. JOSÉ TORROBA SACRISTÁN, *Derecho Consular. Guía práctica de los Consulados de España*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1993, páginas 206 y 207.