

LAS CORTES, EL GOBIERNO Y EL BREXIT: EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES ANTE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

THE CORTES GENERALES, THE GOVERNMENT AND BREXIT: THE ROLE OF THE CORTES GENERALES CONCERNING THE UNITED KINGDOM'S WITHDRAWAL FROM THE EUROPEAN UNION

Antonio BAR CENDÓN
Catedrático de Derecho Constitucional
Catedrático Jean Monnet 'ad personam'
Universidad de Valencia
<https://orcid.org/0000-0001-5306-5121>

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union – Brexit – is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic – and also human – relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament – Cortes Generales – have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Key words: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO JURÍDICO: LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA. III. UNA MALA COINCIDENCIA HISTÓRICA. IV. LA PRÁCTICA. 1. La X Legislatura. 2. La XI Legislatura. 3. La XII Legislatura. 4. La Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE. V. EL BREXIT COMO TEMA. 1. El Brexit. 2. Gibraltar. VI. UNOS DATOS ESTADÍSTICOS. VII. LOS POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS. VIII. CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

La Constitución Española de 1978 configura un parlamento desigual en el que las dos cámaras de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, tienen una composición diferente y unas competencias que tampoco son enteramente iguales, teniendo el Congreso de los Diputados una posición preeminente que se manifiesta principalmente en el procedimiento legislativo y, desde luego, en la relación fiduciaria entre el Gobierno y las Cortes. En este último aspecto, si bien ambas cámaras pueden controlar la acción de Gobierno, haciéndole preguntas, interpelaciones o constituyendo comisiones de investigación, sólo el Congreso puede dar y retirar su confianza política al Gobierno, mediante un voto de confianza al incumplimiento de su mandato –votación de investidura del Presidente del Gobierno–, o mediante un voto de censura, que puede poner fin a su mandato en cualquier momento². Sin embargo, en lo que se refiere a las relaciones exteriores y, muy en concreto, en lo que se refiere a las relaciones con la Unión Europea (en adelante UE) –que es el objeto principal de este trabajo– las competencias de las dos cámaras son prácticamente iguales.

Esta similitud de competencias en el ámbito de las relaciones exteriores y, en particular, en el ámbito de las relaciones con la UE, es lo que, a efectos de simplificar el proceso y de evitar duplicidades, hizo que, en el mismo momento de la entrada de España en las Comunidades Europeas (en adelante CCEE)³, se crease una comisión mixta, formada por miembros de ambas cámaras, inicialmente denominada Comisión Mixta para las Comunidades Europeas y, desde 1994, Comisión Mixta para la Unión Europea (en adelante CMUE). Esta Comisión Mixta –que

¹ El término “Brexít”, sustantivo ya de uso común en todos los idiomas, es un acrónimo de las palabras inglesas “*Britain*” –Breña– y “*exit*” –salida–, queriendo con ello significar la salida del Reino Unido de la Unión Europea, y en este sentido es utilizado en este trabajo.

² De hecho, el 1 de junio de 2018, el Gobierno del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy, fue derribado por una moción de censura presentada por el PSOE, con el apoyo de otros grupos parlamentarios; moción que llevó a la presidencia del Gobierno a Pedro Sánchez.

³ El Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas se firmó el 12 de junio de 1985, y España entró a formar parte de las mismas, de manera efectiva, el 1 de enero de 1986.

analizaremos con detalle en las páginas que siguen— es precisamente quien, en términos generales, se va a encargar de seguir la actuación del Gobierno en las relaciones de España con las CCEE, primero, y con la UE en la actualidad, y muy especialmente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, va a ser también la encargada de controlar el respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos legislativos de la UE y de ejercer las competencias que le corresponden al parlamento español en este ámbito.

En términos generales, no se puede decir que las Cortes hayan sido muy exigentes en el ejercicio de esa capacidad de control político sobre el Gobierno, tanto en materia de relaciones exteriores como, más específicamente, en lo que se refiere a las relaciones de España con la UE. Y ello es así, en buena medida, como consecuencia de tres factores determinantes: primero, porque la normativa vigente sólo obliga al Gobierno a informar a las Cortes sobre sus actividades en el seno del Consejo Europeo y del Consejo, pero no permite a las Cortes dar un mandato negociador al Gobierno, de carácter imperativo, que le obligue a respetar ese mandato y a dar explicaciones a las Cámaras sobre el cumplimiento del mismo; segundo, porque los gobiernos formados en España hasta hace bien poco tiempo han tenido siempre una mayoría parlamentaria suficientemente amplia —homogénea o, al menos, con apoyos variables—, lo que les ha permitido gobernar y llevar adelante su propio programa político sin mayores dificultades u obstáculos parlamentarios; y, tercero, porque, al menos hasta ahora, los asuntos europeos han generado en España, en términos generales, un amplio consenso. Sin embargo, las últimas elecciones generales de 2015, de 2016 y de 2019, han significado un cambio radical en este escenario político y han provocado que, por un lado, los gobiernos no tengan ya mayorías parlamentarias tan amplias y estables como en el pasado ni, desde luego, de un solo color político, y que, por otro lado, el consenso sobre los asuntos europeos no sea ya tan sólido y acrítico como en el pasado y se haya debilitado, comenzando a aparecer las voces disidentes, tanto sobre aspectos coyunturales, como sobre la sustancia misma de la Unión⁴. Y es precisamente en

⁴ Cuando este trabajo se encontraba en fase de corrección, tuvieron lugar las elecciones generales del 28 de abril de 2019, las cuales han producido un panorama político también complejo y atomizado, muy similar al aquí descrito.

este nuevo contexto en el que las Cortes Generales han abordado, en los últimos años, las relaciones con la UE y, muy específicamente, el problema del Brexit.

Este artículo, pues, analiza cómo las Cortes Generales han abordado hasta ahora el problema del Brexit⁵, teniendo en cuenta los factores condicionantes tanto de naturaleza jurídica como de naturaleza política. En este sentido, en las páginas que siguen se analiza cómo se han desarrollado las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit; cómo la CMUE ha centralizado estas relaciones, excepto en aquellos casos en los que la cuestión del Brexit fue debatida en el pleno del Congreso; cómo la influencia de las Cortes sobre los posicionamientos del Gobierno en las negociaciones con la UE ha sido prácticamente nula; cómo, en términos generales y con algunas excepciones, el Gobierno ha informado a las Cortes sobre los asuntos tratados, tanto antes como después de las reuniones del Consejo Europeo y/o del Consejo; cómo la posición de los partidos políticos con respecto al Brexit no ha manifestado grandes diferencias, siendo la posición común la de rechazo y preocupación por sus posibles consecuencias; y, finalmente, cómo las Cortes han tratado de mantenerse informadas ellas mismas sobre la posición de la opinión pública y de los intereses particulares –más allá de la información proporcionada por el Gobierno– a través de las comparecencias de expertos y profesionales, así como de funcionarios públicos y representantes de diversos grupos sociales –empresarios, sindicatos, consumidores– convocados para comparecer ante la CMUE a estos efectos.

Por otra parte, el análisis realizado en este trabajo se basa de manera prácticamente exclusiva en el estudio de fuentes directas sobre el tema, es decir, en documentos oficiales españoles y de la UE –informes, decisiones institucionales y documentos de carácter estratégico, boletines oficiales, diarios de sesiones– y en la normativa vigente. Se podría decir que se trata de un trabajo de campo que ha

⁵ La recogida de datos para la realización de este trabajo se cerró con la reunión del Consejo Europeo extraordinario (Art. 50) del 10 de abril de 2019, el último celebrado durante la vida de la XII Legislatura. El último pleno del Congreso de los Diputados de la XII Legislatura se reunió el 28 de febrero de 2019, y la última reunión de la Comisión Mixta para la Unión Europea tuvo lugar el 26 de febrero de 2019.

huido intencionadamente de toda pretensión –o fundamento– teórico o dogmático. Y, desde luego, aunque esa no fuere su intención, la verdad es que, aunque los trabajos sobre las Cortes Generales y su participación en temas europeos son muy abundantes, principalmente en lo que respecta al control del principio de subsidiariedad, como también lo son los trabajos sobre la participación de los parlamentos regionales en el proceso decisorio de la UE, son muy escasos, en cambio, los trabajos referidos a la relación de las Cortes con el problema del Brexit y la forma en cómo esta cuestión ha sido abordada, tanto en términos institucionales o formales, como en términos políticos, lo que es precisamente el objeto de este trabajo. Así, pocos trabajos han estudiado la CMUE en términos específicos (Viciano, 1999; Laso Pérez, 2010; Delgado-Iribarren, 2011; Esteve, Illamola, 2012; Ferrer, 2013; Sánchez de Dios, 2013; Piedrafita, 2014; Fromage, 2017; Bar Cendón, 2019), y ninguno, hasta ahora, ha estudiado de manera concreta la Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, creada en 2016. A todo ello, sin embargo, nos referiremos con detalle en este trabajo.

Este artículo, pues, consta de ocho grandes apartados, incluido éste. En la sección II, a continuación, se describe el marco jurídico que rige el papel de las Cortes y su relación con el Gobierno en lo que se refiere al Brexit y, por tanto, muy en particular, el papel de la CMUE. En la sección III se describen las difíciles circunstancias políticas en las que las relaciones Gobierno-Cortes han tenido que producirse en estos últimos años y que han coincidido en el tiempo precisamente con el surgimiento del problema del Brexit. En la sección IV se analiza cómo se han realizado en la práctica, de manera concreta y detallada, estas relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit. En la sección V se analiza el contenido sustantivo de la información proporcionada por el Gobierno a las Cortes sobre el Brexit, incluida la información sobre la cuestión estrechamente relacionada de Gibraltar. En la sección VI se realiza un estudio cuantitativo, en términos estadísticos, de estas relaciones. En la sección VII se analiza la posición de los grupos políticos con respecto al Brexit, en el marco de la actividad parlamentaria. Y, por último, en la sección VIII, se hacen unas consideraciones finales sobre cómo las Cortes Generales

han abordado el problema del Brexit y cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes a este respecto.

II. EL MARCO JURÍDICO: LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

El marco jurídico de la actuación de las Cortes Generales y, muy en particular, de los órganos parlamentarios que han intervenido hasta ahora en la supervisión de la actuación del Gobierno relativa al problema del Brexit, es decir, el pleno del Congreso de los Diputados y la Comisión Mixta para la Unión Europea (CMUE), viene fijado por el Reglamento del Congreso y por la legislación que regula la constitución, competencias y funcionamiento de la CMUE, a la que nos referiremos con detalle a continuación. El Reglamento del Congreso⁶ establece la normativa básica referida a los aspectos procedimentales, muy específicamente en lo que se refiere a la comparecencia de los miembros del Gobierno ante el pleno de la Cámara (art. 203 RCD), o en comisión (arts. 44 y 202 RCD) y, desde luego, en términos generales, en lo que se refiere a la facultad de los diputados de recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas (art. 7 RCD). Y la normativa que rige la CMUE regula también algunos de esos aspectos, encuadrándolos en el marco específico de las competencias y funcionamiento de la Comisión.

Así, en lo que se refiere a la regulación específica de la CMUE, esta Comisión, como vimos en páginas anteriores, fue creada por el art. 5 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, la cual sería modificada con posterioridad por la Ley 18/1988, de 1 de julio, y por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que queda configurada como la ley básica reguladora la Comisión Mixta en su forma actual. Esta ley, que adaptaba la normativa en esta materia a las previsiones del Tratado de Maastricht, sin embargo, ha sido modificada con posterioridad en dos ocasiones, por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre,

⁶ Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, reformado en numerosas ocasiones, la última el 19 de junio de 2018. (BOCG, Congreso de los Diputados. Serie B, núm. 276-1, 21 de junio de 2018).

que adapta su regulación a las previsiones del Tratado de Lisboa, y por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, que refuerza las competencias de la Comisión.

La CMUE, pues –inicialmente denominada “Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, y desde 1994, tras la reforma producida por la Ley 8/1994, “Comisión Mixta para la Unión Europea”–, es quien, en términos generales, se encarga de seguir la actuación del Gobierno en las relaciones de España con las CCEE, primero, y con la UE en la actualidad, y muy especialmente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de la reforma producida por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, es también la encargada de controlar el respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos normativos con rango de ley (“actos legislativos”, en la terminología del ordenamiento jurídico de la UE) que presente la Comisión Europea, y de ejercer las competencias que le corresponden a las Cortes Generales en este ámbito, en virtud del Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo a los Tratados. La actuación de la CMUE, sin embargo, no excluye la posibilidad de que tanto el control de la actuación del Gobierno en los asuntos relacionados con la UE, como el control del respecto del principio de subsidiariedad por parte de la UE, puedan ejercerse directamente por el pleno de cualquiera de las dos cámaras de las Cortes, que pueden avocar para sí esta potestad (art. 5.2 de la Ley 8/1994, tras la reforma producida por la Ley 24/2009), y –como veremos más adelante–, si bien la avocación del control de la aplicación del principio subsidiariedad por el pleno de las Cámaras nunca se ha producido, hasta ahora, sí se ha producido, y con frecuencia, la avocación del control de la actuación del Gobierno referida a los asuntos europeos.

En su última configuración en el marco de la XII Legislatura (19.7.2016 – 28.4.2019) la CMUE estaba compuesta por 36 miembros, de los cuales, 17 eran miembros del Congreso y 19 eran senadores⁷. Dentro de la CMUE, se creó en 2016 una ponencia dedicada específicamente al estudio de las consecuencias derivadas de la

⁷ Constitución de la Comisión Mixta para la Unión Europea: *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 1, celebrada el miércoles 16 de noviembre de 2016.

salida del Reino Unido de la UE, formada por 10 parlamentarios, 5 en representación del Congreso y 5 en representación del Senado⁸. Esta ponencia fue creada inicialmente con carácter temporal, sólo hasta el 30 de junio de 2017, sin embargo, su existencia fue luego prorrogada en tres ocasiones, en junio de 2017, en diciembre de 2017, y en diciembre de 2018⁹. Baste aquí mencionar meramente su existencia, dado que de ella nos ocupamos en términos específicos más adelante.

En términos genéricos, pues, el objetivo es que la CMUE sea el organismo a través del cual se produzca la participación del parlamento español en la aprobación de las propuestas normativas con rango de ley –“actos legislativos”– elaboradas por la Comisión Europea, emitiendo en nombre de las Cortes Generales los dictámenes motivados que sean pertinentes sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, en aplicación del mencionado Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (arts. 3.j y 5 de la Ley 8/1994, tras la reforma producida por la Ley 24/2009). Pero, también es objetivo principal de la CMUE el ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la UE, de las decisiones del Consejo de la Unión (art. 3.e de la Ley 8/1994) y, en términos generales, de toda la información que obre en poder del Gobierno sobre las actividades de las instituciones de la UE (art. 3.c de la Ley 8/1994). En este sentido, la Ley reguladora de la CMUE establece de manera específica un doble deber del Gobierno: por un lado, el Gobierno debe remitir a las Cámaras, con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario, un informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo (art. 3.e de la Ley 8/1994); y, por otro lado, el Gobierno debe también comparecer ante el Pleno del Congreso

⁸ Debate y votación de la propuesta de creación de la ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea: *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 2, celebrada el martes 22 de noviembre de 2016.

⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 16, celebrada el miércoles 21 de junio de 2017 en el Palacio del Senado; *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, para la Unión Europea, Sesión núm. 22, celebrada el miércoles 13 de diciembre de 2017 en el Palacio del Senado; *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 34 celebrada el jueves 13 de diciembre de 2018 en el Palacio del Congreso de los Diputados.

de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, para informar sobre lo allí decidido y mantener al respecto un debate con los Grupos Parlamentarios (art. 4 de la Ley 8/1994).

La formulación de la Ley 8/1994 resulta un poco extraña y confusa, por un doble motivo: primero, porque si bien la Ley –como su título claramente indica– se dedica a regular de manera específica la Comisión Mixta para la UE, establece sin embargo deberes del Gobierno de informar y de comparecer ante las dos cámaras de las Cortes, no sólo, pues, ante la Comisión Mixta; y segundo, porque sólo establece la obligación general del Gobierno de comparecer ante el pleno del Congreso de los Diputados para informar con posterioridad a cada una de las reuniones del Consejo Europeo, mientras que no establece esa obligación general de informar a las Cámaras antes de que se celebren esas mismas reuniones, con la excepción de la exigencia –expresada en términos harto confusos– de remitir a las Cámaras “con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario, un informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo”.

Esta redacción del precepto es, como vemos, muy confusa dado que, si lo que se pretende es referirse a todos los Consejos Europeos, hay que decir que no todas sus reuniones coinciden con el final de una presidencia rotatoria de la Unión y, además, tras las reformas producidas por el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo tiene una presidencia permanente y no está sujeto a las variaciones que puedan producirse con cada presidencia rotatoria semestral. Y, si lo que se pretende es referirse sólo a los informes sobre las actividades realizadas durante una presidencia rotatoria, eso vendría a significar que el Gobierno no tiene el deber de informar previamente de las demás reuniones del Consejo Europeo que no se refieran al balance del final de una presidencia. No obstante, la reforma producida por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, clarificó un poco la cosa, al establecer de manera general que el Gobierno (el Ministro de Asuntos Exteriores o el Secretario de Estado para la Unión Europea) debe dar cuenta ante la Comisión Mixta para la UE de los progresos realizados durante la presidencia semestral del Consejo a la conclusión de cada una de ellas (nuevo art. 9 de la Ley 8/1994, tras la reforma de la Ley 38/2010).

En todo caso, si bien la Ley 8/1994 es muy detallada en lo que se refiere a la regulación del procedimiento a seguir en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad (sobre todo tras la reforma producida por la Ley 24/2009), no lo es tanto en lo que se refiere al control de la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE, aspecto éste que es precisamente el objeto de este trabajo.

Así, en términos concretos, la Ley 8/1994, sobre todo tras sus reformas por la Ley 24/2009, y por la Ley 38/2010, establece el deber del Gobierno de informar a la Comisión Mixta para la UE (a) sobre las actividades de las instituciones de la UE de las que tenga conocimiento; (b) de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Unión; (c) sobre lo decidido en cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, con posterioridad a la reunión (información ésta que, en realidad, deberá prestarse ante el pleno del Congreso de los Diputados, no ante la CMUE); (d) de los progresos realizados durante la presidencia semestral del Consejo de la Unión a la conclusión de cada una de las presidencias; (e) de las líneas inspiradoras de la política del Gobierno en el seno de la UE; (f) de los decretos legislativos promulgados en aplicación del Derecho de la UE; y, en fin, a pesar de la confusa redacción del precepto ya señalada más arriba, podría decirse que es también deber del Gobierno (g) informar a la Comisión Mixta sobre los asuntos que se vayan a tratar en el Consejo Europeo, con anterioridad a cada reunión del mismo.

Por otra parte, y sólo en lo que se refiere al Consejo de la UE, establece también la Ley 8/1994 que la CMUE podrá decidir quiénes son los miembros del Gobierno –Ministros o altos cargos– que deban comparecer ante la citada Comisión antes de la celebración de cada reunión del Consejo, a efectos de informar sobre la posición del Gobierno de España en relación con los asuntos incluidos en el orden del día (art. 8 de la Ley 8/1994, tras la reforma de la Ley 38/2010). Precepto éste que no deja de ser sorprendente, por cuanto esta imposición al Gobierno sobre quien haya de ser el miembro del mismo que ha de acudir a informar a la CMUE, es claramente inconsistente con la debilidad del papel que la propia Ley 8/1994 atribuye a la CMUE –y, en general, al parlamento español– en sus relaciones con el Gobierno en el tratamiento de los asuntos europeos. En fin, no deja de ser paradójico, además, que si bien –como se verá

en las líneas que siguen— ha habido una comparecencia del Gobierno ante las cámaras más o menos regular, en lo que se refiere a las actividades y reuniones del Consejo Europeo, esta comparecencia no se ha producido en absoluto de la misma manera en lo que hace referencia a las reuniones del Consejo de la UE, en sus diversas formaciones. Quizá, la excepción aquí la supongan las reuniones de los Consejos de Asuntos Generales, dado que la información sobre su contenido ha venido implícita en muchos casos en la información previa a la celebración de los Consejos Europeos que el Gobierno sí proporcionó a las Cortes. No debe olvidarse, en este sentido, que, de acuerdo con el art. 16.6 del TUE, es función del Consejo de Asuntos Generales, entre otras, preparar las reuniones del Consejo Europeo. En todo caso, es éste un aspecto del que no nos ocupamos en este trabajo, dada la gran variedad de las materias de las que se ocupan las diversas formaciones del Consejo, que van mucho más allá del problema concreto del Brexit.

Dentro de la CMUE, por decisión de la propia Comisión, se constituyó en noviembre de 2016 una ponencia especial con la finalidad —como su larga denominación indica con toda precisión— de estudiar las consecuencias derivadas de la salida del RU de la UE: “Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea”¹⁰. A estos efectos, la Ponencia podía solicitar datos o documentos y organizar comparecencias; comparecencias que podrían tener lugar bien en sede de la propia Ponencia, bien en las sesiones plenarias de la CMUE. Esta ponencia se convertía así en una parte más del marco jurídico regulador de la supervisión de la actuación del Gobierno en el problema del Brexit. Sin embargo, de acuerdo con los registros existentes y accesibles de su actividad, la verdad es que esta Ponencia no parece haber realizado plenamente los objetivos que determinaron su creación —y que figuraban en su propia denominación—, dado que no consta que hubiese elaborado estudio o informe alguno sobre las posibles consecuencias derivadas de la salida del RU de la UE. Más bien al contrario, la Ponencia se limitó

¹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 2, celebrada el martes 22 de noviembre de 2016, en el Palacio del Congreso de los Diputados, p. 2.

a hacer un trabajo subsidiario del realizado por la CMUE. Pero del detalle de su actividad nos ocupamos más adelante.

En fin, para concluir esta descripción del marco jurídico en el que se encuadró la supervisión de la actuación gubernamental en el ámbito de la UE, en todo lo referido al problema del Brexit, durante el período de referencia, es necesario resaltar aquí que, si bien –como hemos visto– hay un deber genérico del Gobierno de informar a las cámaras sobre las reuniones del Consejo Europeo, tanto antes como después de las mismas, y muy específicamente a la CMUE y al pleno del Congreso, no se prevé en absoluto que las cámaras –ni la CMUE, ni el pleno del Congreso– puedan emitir dictámenes o decisiones que sean vinculantes para el Gobierno y que, por lo tanto, le obliguen a defender esos posicionamientos ante las instituciones europeas o, al menos, a dar cuenta ante las Cortes de cuál fue su actuación al respecto en el seno de las mismas.

Sin embargo, sí existe ese deber del Gobierno en el caso de su relación con las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y su participación en los asuntos europeos. Así, ya en 1994, la entonces denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas –hoy Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea– estableció un detallado procedimiento por el cual el Gobierno no sólo era obligado a informar a las CCAA, en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva, de los asuntos europeos que afectasen a las competencias de la CCAA, sino que, en los casos en los que esos asuntos afectasen a competencias que fuesen de titularidad exclusiva de las CCAA, el Gobierno debía tener en cuenta de forma determinante la opinión expresada por las CCAA sobre el asunto en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial, siempre y cuando las CCAA hubiesen logrado acordar una posición común sobre la materia. En este caso, pues, el Gobierno debía defender la posición común de las CCAA en las instancias europeas y si, por algún motivo, la posición de España hubiese de divergir de la posición común manifestada inicialmente por las CCAA, el Gobierno debía informar a las CCAA y dar explicaciones sobre la modificación y los acuerdos adoptados. En el caso de que las CCAA no hubiesen logrado formular una posición común en el seno de la Conferencia Sectorial, al Gobierno sólo le cabía la obligación de tomar

conocimiento de los argumentos expresados por las CCAA¹¹. La verdad es, sin embargo, que este procedimiento no ha sido usado adecuadamente, en todos sus términos; y ello, no tanto porque el Gobierno hubiese ignorado con frecuencia su deber de informar adecuadamente a las CCAA, o por el inadecuado funcionamiento de las Conferencia Sectoriales, sino por la dificultad misma de que las CCAA alcancen la referida posición común. Pero, es ésta una cuestión que se aleja mucho del objetivo principal de este trabajo y de la que, por lo tanto, no nos ocupamos aquí.

De cómo se va a producir en la práctica esta supervisión de la actuación del Gobierno en todo lo referido al Brexit, desde el surgimiento mismo del problema –más allá de las previsiones jurídico-formales aquí descritas–, nos ocupamos en detalle en la sección IV de este trabajo.

III. UNA MALA COINCIDENCIA HISTÓRICA

El proceso que llevó al referéndum sobre la salida del Reino Unido (en adelante RU) de la UE coincidió en España con una etapa políticamente convulsa, que condicionó la actividad de las Cortes a este respecto. Pero, para establecer las coincidencias cronológicas, es necesario primero precisar cuál es el período histórico que cubre el Brexit y, en este sentido, la verdad es que no hay un acuerdo común sobre donde debe ponerse el inicio de este proceso que denominamos “Brexit”. Para unos, con una visión muy amplia de este proceso, su inicio se encuentra en el famoso discurso de David Cameron, del 23 de enero de 2013 –*the Bloomberg speech*–, en el que el Primer Ministro británico mencionó por primera vez la propuesta de realizar un referéndum sobre la permanencia del RU en la UE; referéndum que sólo debería convocarse una vez que la UE hiciese las reformas que –en su opinión– eran necesarias y urgentes, y que él detallaba en su discurso¹². Para otros, el comienzo del proceso se encuentra en

¹¹ Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, de 30 de noviembre de 1994 (Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales; BOE, 22 de marzo de 1995).

¹² Vid. el *Bloomberg Speech*, de 23 de enero de 2013, en: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

realidad en el discurso programático del Gobierno Cameron, que la Reina leyó ante el Parlamento británico el 27 de mayo de 2015, en el que el Gobierno anunció la adopción de las medidas legislativas necesarias para la realización de un referéndum sobre la permanencia del RU en la UE antes del fin de 2017¹³. Con una visión más limitada en el tiempo, otros sostienen que el verdadero inicio de este proceso se encuentra en el 23 de junio de 2016, día en el que se celebró el referéndum en el que los ciudadanos británicos, por una mayoría escasa del 51,9% de los votos, decidieron que el RU debía salir de la UE. Y, en fin, para otros, con una visión más técnica y restringida de la cuestión, el comienzo de este proceso se encuentra en el 29 de marzo de 2017, día en el que el Gobierno del RU, en cumplimiento de la decisión popular expresada en referéndum casi un año antes, presentó en Bruselas la carta formal en la que comunicaba su deseo de abandonar la UE. Con ello se activaba el mecanismo previsto a estos efectos en el art. 50 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y, por tanto, se iniciaba en realidad el proceso que llevará a la salida del RU de la UE; es decir, en términos propios, el “Brexit”.

La determinación de la fecha de inicio de este proceso no es baladí y tiene relevancia para este trabajo, dado que condiciona la determinación del período de la actividad parlamentaria sometido a análisis y permite valorar mejor lo realizado, en función de las circunstancias condicionantes. En este sentido, hemos optado por centrar la investigación en las tres últimas legislaturas del parlamento español, la X Legislatura (13.12.2011 – 13.1.2016), la XI Legislatura (13.1.2016 – 18.7.2016), y la XII Legislatura (19.7.2016 – 28.4.2019)¹⁴. Y ello, porque, si bien es verdad que por muy amplia que pueda ser la visión que tengamos del proceso del Brexit, es difícil que podamos poner el comienzo del mismo antes del 23 de enero de 2013, es decir, a mediados de la X Legislatura, la decisión de someter también el conjunto de esta legislatura a análisis tiene el objeto de

¹³ Discurso de la Corona del 27 de mayo de 2015. (House of Commons, *Daily Hansard* – Debate 27 May 2015: Column 31-34, Queen’s Speech).

¹⁴ La XII Legislatura se cerró con la disolución de las Cámaras producida por el Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, y con la celebración misma de las elecciones, el 28 de abril de 2019.

observar cómo se ha producido la relación Gobierno-Cortes en lo referido a la UE, en una etapa de normalidad parlamentaria, con un Gobierno estable y con sólido apoyo parlamentario, y compararlo con lo ocurrido en las dos legislaturas posteriores.

Así, efectivamente, a diferencia de la anterior, las dos legislaturas siguientes, la XI y la XII –períodos que coinciden precisamente con los momentos clave del Brexit¹⁵–, se han producido de una manera excepcional: la XI Legislatura duró sólo un año y en ella no se logró ni siquiera formar un Gobierno estable, lo que supuso que el Gobierno en ejercicio fuese el mismo Gobierno de la legislatura anterior –el Gobierno del PP, de Mariano Rajoy–, al que se mantuvo en condición de “Gobierno en funciones”. Y la XII Legislatura –la que finaliza al mismo tiempo que se concluye este trabajo y que ha durado sólo 29 meses– se ha caracterizado por la formación de dos Gobiernos con un respaldo parlamentario muy débil y heterogéneo: primero, el Gobierno del PP de Mariano Rajoy (31,27% de los votos y 36% de los escaños), y luego, tras la moción de censura del 1 de junio de 2018, el Gobierno del PSOE de Pedro Sánchez (19,53% de los votos y 21,42% de los escaños). Esto quiere decir que en el corto período de apenas tres años y medio, desde diciembre de 2015 hasta el final del XII Legislatura, ha habido en España tres elecciones generales,

¹⁵ Los eventos más relevantes relativos al Brexit que tuvieron lugar durante la XI y la XII legislaturas fueron: el acuerdo UE-RU del 19 de febrero de 2016, sobre *a new settlement for the United Kingdom within the European Union*; el referéndum sobre la salida del RU, del 23 de junio de 2016; la activación del procedimiento previsto en el art. 50 del TUE, el 29 de marzo de 2017; la fijación por el Consejo Europeo de los términos de la negociación, el 29 de abril de 2017; la realización de las negociaciones UE-RU, del 19 de junio de 2017 al 14 de noviembre de 2018; la aprobación por el Consejo Europeo del Acuerdo de Retirada del RU y de la Declaración Política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la UE y el RU, el 25 de noviembre de 2018; el rechazo por el Parlamento británico del Acuerdo de Retirada del RU, el 15 de enero de 2019, y la aprobación de una moción en la que se pide revisar lo acordado y buscar *alternative arrangements*, el 29 de enero de 2019; el reinicio de las negociaciones, el 11 de febrero de 2019 y la conclusión de las mismas con un nuevo acuerdo complementario –*the Strasbourg package*– el 11 de marzo de 2019; el nuevo voto negativo del Parlamento británico, del 12 y del 29 de marzo de 2019; y, en fin, la decisión del RU de solicitar una extensión del período de dos años previsto en el art. 50 del TUE, por acuerdo de la Cámara de los Comunes de 14 de marzo de 2019 y las cartas de la Primera Ministra Theresa May de 20 de marzo de 2019 y de 5 de abril de 2019; extensión que –como se verá más adelante– fue concedida por dos acuerdos consecutivos de los Consejos Europeos especiales (Art. 50) de 21-22 de marzo de 2019, y de 10 de abril de 2019.

tres Gobiernos –uno de ellos salido de una moción de censura y con un Presidente que no era diputado¹⁶– y un período que podría ser considerado como transitorio, de un año, con un Gobierno “en funciones”, con competencias limitadas y, por consiguiente, con un parlamento también con competencias reducidas en su relación con el Gobierno.

Lo convulso e inestable de la situación política en España durante esta etapa (a lo que deberíamos añadir el grave problema planteado por el separatismo en Cataluña, principalmente a partir de 2017), ha hecho que la cuestión del Brexit no sólo fuese un problema secundario que no figuró muy alto entre las prioridades de la agenda política del Gobierno, o de las Cortes Generales, sino que –como veremos a continuación– algunos de los momentos clave de este proceso, en los que se adoptaron importantes decisiones en el ámbito europeo, coincidieron con períodos en los que las cámaras no estaban constituidas o reunidas en plenitud de sus funciones. Ni el Gobierno, pues, podía informales adecuadamente, ni las Cortes podían adoptar las decisiones pertinentes.

IV. LA PRÁCTICA

1. La X Legislatura

En aplicación de las previsiones de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, según resultan modificadas en algunos aspectos por las previsiones de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, la práctica general que se ha seguido hasta ahora, aunque con algunas excepciones, es que el Gobierno acuda al parlamento antes de cada una de las reuniones del Consejo Europeo, para informar sobre los temas previstos para su debate en el orden del día, y con posterioridad a las mismas, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos concluidos. La regla general ha sido también que estas comparecencias del Gobierno ante las Cortes se hayan producido en dos órganos diferentes y hayan sido llevadas a cabo por dos tipos de

¹⁶ Pedro Sánchez había renunciado a su escaño como diputado el 9 de julio de 2018, poco después de ser destituido como Secretario General del PSOE.

cargos gubernamentales distintos: (a) en primer lugar se produce la comparecencia ante la CMUE, que tiene lugar antes de las reuniones del Consejo Europeo, y de la que se encarga el Secretario de Estado para la UE; y (b) luego se produce la comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados, para informar de lo acordado, de la que se encarga el Presidente del Gobierno, generalmente un miércoles, que es el día especialmente dedicado por el Congreso para el control del Gobierno. En este sentido, llama la atención el papel secundario que –como veremos con detalle más adelante– ha jugado el Ministro de Asuntos Exteriores en este procedimiento parlamentario, en el que el protagonismo se lo han llevado, de manera casi exclusiva, el Presidente del Gobierno y el Secretario de Estado para la UE.

En todo caso, como digo, esta regla es la que se ha seguido hasta ahora, de manera general, y se atiene en principio a las previsiones de la Ley 8/1994, tras sus reformas de 2009 y 2010. Sin embargo, se han producido también numerosas excepciones en esta práctica general, tanto en lo que se refiere al hecho mismo de las comparecencias –éstas no tuvieron lugar en más de una ocasión–, como en lo que se refiere al tipo de cargo gubernamental compareciente –Presidente del Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, Secretario de Estado para la UE–, como, incluso, a la instancia parlamentaria ante la que esas comparecencias tuvieron lugar –pleno del Congreso, Comisión Mixta para la UE, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea–.

Así, a lo largo de la X Legislatura (13.12.2011 – 13.01.2016), que es el período de mayor estabilidad política de los tres aquí sometidos a estudio¹⁷, se produjeron 22 sesiones de Consejo Europeo y en todos los casos, con las excepciones que se mencionan a continuación, ha habido una comparecencia previa del Gobierno ante la CMUE, para informar de las materias que se iban a tratar en la reunión del siguiente Consejo Europeo; y también hubo una comparecencia posterior del Gobierno ante el pleno del Congreso de los Diputados, para informar de los resultados de las reuniones del Consejo Europeo (*Vid.* Tablas

¹⁷ Durante el período cubierto por la X Legislatura, que duró los cuatro años previstos de su mandato, hubo un Gobierno estable con un amplio respaldo parlamentario: el Partido Popular tenía entonces el 41,89% de los votos y el 48,57% de los escaños; mientras que el segundo partido, el PSOE, tenía solo el 25,32% de los votos y el 27,42% de los escaños.

1 y 2). En lo que se refiere a las comparecencias previas al Consejo Europeo, en todos los casos, el compareciente fue el Secretario de Estado para la UE, excepto en un caso, en el que el compareciente fue el propio Ministro de Asuntos Exteriores (sesión de la CMUE del 26.6.2012, para informar sobre el Consejo Europeo que se iba a celebrar los días 28-29 de junio de 2012). No hubo comparecencia previa de ningún cargo gubernamental en tres casos (Consejo Europeo de 1-2 de marzo de 2012; Consejo Europeo de 26-27 de junio de 2014; y Consejo Europeo de 17-18 de diciembre de 2015), aunque sí se produjo la comparecencia del Presidente del Gobierno posterior al Consejo Europeo en los tres casos mencionados (en los plenos del Congreso del 14.3.2012, y del 9.7.2014, y del 6.4.2016).

En lo que se refiere a las comparecencias posteriores a la celebración del Consejo Europeo, el compareciente fue siempre, en todos los casos, el Presidente del Gobierno. Sin embargo, no hubo comparecencia posterior de ningún cargo gubernamental en el caso del Consejo Europeo del 15 de octubre de 2015 (aunque sí hubo una comparecencia previa del Secretario de Estado, en la CMUE, en su sesión del 8 de octubre de 2015), porque las Cortes fueron disueltas poco después, el 26 de octubre. Y, en fin, no hubo comparecencia alguna de ningún cargo gubernamental, ni previa ni posterior a la reunión del Consejo Europeo, en tres casos, dos de los cuales fueron en realidad dos reuniones especiales del Consejo Europeo. El primer caso fue la reunión del Consejo Europeo que tuvo lugar el 16 de julio de 2014, la cual había sido convocada para tratar de nombrar al nuevo Presidente del Consejo Europeo y al nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cosa que no se consiguió entonces por las diferencias existentes entre los líderes políticos europeos. El segundo caso fue la reunión especial que tuvo lugar el 30 de agosto de 2014, convocada con el mismo objetivo que la anterior; y aquí, en cambio, sí se produjo la elección de Donald Tusk como nuevo Presidente del Consejo Europeo, y de Federica Mogherini como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se trató, pues, en ambos casos, del nombramiento de dos cargos muy importantes de la UE, de los que el parlamento español no fue debidamente informado por el Gobierno. Finalmente, el tercer caso en el que no hubo comparecencia alguna

ante las Cortes de ningún cargo gubernamental, ni previa ni posterior, fue el del Consejo Europeo del 17-18 de diciembre de 2015; pero, en este caso –como acabamos de ver–, las Cortes se encontraban ya disueltas desde el 26 de octubre y la X Legislatura había finalizado¹⁸.

Tabla 1:

Reuniones del Consejo Europeo (2011 – 2019) (*)		
X Legislatura (2011-2016)		22
Ordinarias:	19	
Especiales:	3	
XI Legislatura (2016)		4
Ordinarias:	3	
Especiales:	1	
XII Legislatura (2016-2019)		28
Ordinarias:	11	
Especiales:	17	
TOTAL		54

(*) Incluye reuniones del Consejo Europeo ordinarias y especiales EU27/Art. 50.

Última reunión tenida en cuenta: Consejo Europeo especial (Art. 50), de 10.4.2019.

2. La XI Legislatura

La XI Legislatura (13.1.2016 – 18.7.2016) fue un período parlamentario muy corto y excepcional, ya que solo duró un año y ni siquiera logró ver la formación de un Gobierno estable. Esto significó que el Gobierno en ejercicio hubo de ser el mismo Gobierno de la legislatura anterior, el Gobierno del PP de Mariano Rajoy, que se mantuvo en el cargo en su condición de “Gobierno en funciones”. La excepcionalidad de las circunstancias políticas en las que se desarrolló este período afectó también a las relaciones Gobierno-Cortes y, desde luego, a la información gubernamental sobre los asuntos relacionados con la UE y, muy específicamente, sobre el problema del Brexit, que

¹⁸ Véase un análisis similar al aquí realizado, pero para un período mucho más corto de tiempo, en Wessels et al. (2013).

surgió precisamente durante este período. Así, en esta etapa hubo cuatro reuniones del Consejo Europeo y una de ellas, la del día 29 de junio de 2016, fue una reunión informal en la que precisamente el Consejo Europeo tomó nota del resultado del referéndum británico que había tenido lugar seis días antes, el 23 de junio (*Vid.* Tabla 1). En esta etapa, pues, de las cuatro reuniones habidas del Consejo Europeo, en sólo un caso hubo comparecencias del Gobierno ante las Cortes, tanto antes como después de la reunión del Consejo Europeo (la del 17-18 de marzo de 2016). En los tres casos restantes (Consejos Europeos de 18-19 de febrero de 2016, y de 28 de junio de 2016, y Consejo Europeo informal a 27, de 29 de junio de 2016), el Gobierno no compareció ante las Cortes ni antes ni después de las reuniones del Consejo Europeo (*Vid.* Tabla 2).

En lo que se refiere a la primera reunión del Consejo Europeo de este período, la de los días 18-19 de febrero de 2016, no hubo comparecencia alguna de ningún cargo gubernamental ante las Cortes, ni previa ni posterior, porque en aquellos días las Cortes Generales salidas de las elecciones del 20 de diciembre de 2015 acababan de ser formalmente constituidas y —en particular, el Congreso de los Diputados— se encontraban entonces inmersas en el proceso de elección de un nuevo Presidente del Gobierno. Elección que, en realidad, no llegó a producirse, dado que el único candidato al cargo que fue presentado entonces, el secretario general del PSOE Pedro Sánchez, no obtuvo el respaldo del Congreso¹⁹. Ello supuso que el Gobierno de Mariano Rajoy tuviese que seguir en el cargo en condición de “Gobierno en funciones” hasta que las Cámaras fueron disueltas y se convocaron las nuevas elecciones, que tuvieron lugar el 26 de junio de 2016.

La segunda reunión del Consejo Europeo de este período tuvo lugar los días 17-18 de marzo de 2016, y de ella sí dio cuenta el Gobierno a las Cortes, tanto antes (comparecencia del Secretario de Estado para la UE ante la CMUE, en su sesión del 16 de marzo de 2016), como después de la misma, a través de la comparecencia del

¹⁹ Pedro Sánchez no llegó a obtener el respaldo del Congreso ni en la primera votación, celebrada el 2 de marzo de 2016, en la que se exigía mayoría absoluta, ni tampoco en la segunda votación, que tuvo lugar el 4 de marzo, y en la que se exigía sólo mayoría simple de los votos.

Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso del día 6 de abril de 2016. Y, en lo que se refiere a la tercera y a la cuarta reuniones del Consejo Europeo de este período, de los días 28 y 29 de junio de 2016, el Gobierno –como acabamos de ver– tampoco dio información alguna a las Cortes, ni antes ni después de las mismas. Las Cortes habían sido disueltas de nuevo el día 3 de mayo de 2016 y las elecciones habían sido convocadas para el día 26 de junio. (*Vid.* Tabla 2).

Debe ser resaltado aquí, pues, que entre los casos en los que el Gobierno no informó a las Cortes en este período, se encuentran dos reuniones extraordinariamente importantes del Consejo Europeo, las mencionadas reuniones del 18-19 de febrero de 2016 y del 28-29 de junio de 2016. La reunión del Consejo Europeo de febrero de 2016 fue aquélla en la que se debatió y adoptó el acuerdo con el RU que atendía a las exigencias que había presentado el Primer Ministro Cameron, en su carta del 10 de noviembre de 2015, y que acordó establecer “un nuevo régimen para el RU en la Unión Europea”²⁰. Acuerdo que fue lo que le permitió a Cameron convocar el referéndum sobre la permanencia del RU en la UE. Y la reunión de 28-29 de junio de 2016 fue aquélla que se celebró precisamente pocos días después del referéndum del 23 de junio y en esa reunión el Consejo Europeo adoptó una declaración formal sobre la dramática decisión de los ciudadanos británicos²¹. Por otro lado, la reunión “informal” del segundo día del Consejo Europeo, la del 29 de junio, es también muy significativa porque fue la primera reunión en la que éste se reunió sin la presencia del Reino Unido y es, por tanto, la primera en la larga lista de reuniones del “Consejo Europeo a 27” que se van a celebrar a partir de entonces, para tratar el problema del Brexit²².

²⁰ Sí es verdad, sin embargo, que el Gobierno dio un detallado informe del contenido de ese acuerdo con el RU más adelante, en el pleno del Congreso del 6 de abril de 2016, a través de una larga intervención del Presidente Mariano Rajoy –que se encontraba entonces “en funciones”–, en la cual éste informó también, al mismo tiempo, sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17-18 de marzo de 2016.

²¹ Informal meeting at 27 Brussels, 29 June 2016, “Statement” (*vid.*: <http://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf>).

²² *Vid.*: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/29/27ms-informal-meeting-statement/> y <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/>.

Así pues –como vemos–, las Cortes no pudieron pronunciarse adecuadamente sobre los primeros pasos que se dieron en el proceso de separación del RU de la UE (el acuerdo sobre “un nuevo régimen para el RU en la Unión Europea”, adoptado en el Consejo Europeo del 18-19 de febrero de 2016; el referéndum del 23 de junio, y la decisión al respecto de la reunión informal del Consejo Europeo a 27, del día 29 de junio), quedando prácticamente al margen de este proceso. Sin embargo, no puede decirse que ello haya sido así como causa de la dejadez o falta de diligencia del Gobierno, sino que esta ausencia de información fue debida a la inexistencia de un Gobierno en el pleno ejercicio de sus funciones ordinarias (Consejo Europeo de 18-19 de febrero de 2016) o a la inexistencia de un parlamento plenamente constituido, tras la disolución de las Cortes del 3 de mayo de 2016 (Consejo Europeo de 28 de junio de 2016 y reunión informal del Consejo Europeo, del 29 de junio de 2016).

Tabla 2:

Comparecencias del Gobierno ante las Cortes referidas a reuniones del Consejo Europeo (2011 – 2019) (*)		
X Legislatura (2011-2016)		
Reuniones del Consejo Europeo		22
Comparecencias previas y posteriores al CºEº	15	
Comparecencias sólo previas al CºEº	1	
Comparecencias sólo posteriores al CºEº	3	
Sin comparecencia	3	
XI Legislatura (2016)		
Reuniones del Consejo Europeo		4
Comparecencias previas y posteriores al CºEº	1	
Comparecencias sólo previas al CºEº	-	
Comparecencias sólo posteriores al CºEº	-	
Sin comparecencia	3	
XII Legislatura (2016-2019)		
Reuniones del Consejo Europeo		28
Comparecencias previas y posteriores al CºEº	4	
Comparecencias sólo previas al CºEº	6	
Comparecencias sólo posteriores al CºEº	1	
Sin comparecencia	7	
Comparecencias no referidas a un Consejo Europeo	6	

(*) Incluye reuniones del Consejo Europeo ordinarias y especiales EU27/Art. 50.

Última reunión tenida en cuenta: Consejo Europeo especial (Art. 50), de 10.4.2019.

3. La XII Legislatura

Las elecciones generales del 26 de junio de 2016 dieron paso a la XII Legislatura (19.7.2016 – 28.4.2019), abriendo una nueva etapa política no menos difícil y atormentada que la anterior, en la que España se encuentra aún en el momento de concluir estas líneas. Durante esta legislatura fueron nombrados dos gobiernos, ambos con un apoyo parlamentario muy débil y heterogéneo: el primero fue formado por el PP y presidido nuevamente por Mariano Rajoy, después de las elecciones generales del 26 de junio de 2016 (el PP tuvo entonces el 31,27% de los votos y el 36% de los escaños en el Congreso), y el segundo fue formado por el PSOE tras el triunfo de la moción de censura votada por el Congreso el 1 de junio de 2018, y fue presidido por Pedro Sánchez (en las elecciones de 2016, el PSOE había obtenido el 19,53% de los votos y el 21,42% de los escaños en el Congreso).

En lo que se refiere al Consejo Europeo, durante la XII Legislatura se celebraron 28 reuniones del Consejo Europeo²³, de las cuales, 17 fueron reuniones especiales, incluidas las extraordinarias o informales y las celebradas en lo que inicialmente se denominó formato “Consejo Europeo a 27”, o “EU27” y luego, tras la activación por el RU del procedimiento previsto en el art. 50 del TUE, “Consejo Europeo (Art. 50)” (*Vid.* Tabla 1). Se trata en este último caso, pues, de reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros celebradas sin la presencia del RU, que han sido dedicadas especialmente a tratar asuntos relacionados con la salida del RU de la UE y en las que, de acuerdo con las previsiones del art. 50.4 del TUE, el RU no puede participar. No son, pues, meras reuniones informales del Consejo Europeo en las que éste no pueda adoptar las decisiones jurídicas o políticas que correspondan, sino que, con frecuencia, son reuniones formales en las que, sin embargo, sólo pueden adoptarse decisiones relacionadas con el proceso de retirada del RU de la UE, de aquí la denominación que se ha adoptado para distinguirlas: “Consejo Europeo (Art. 50)”. Así pues, a los efectos del cómputo de este trabajo, las reuniones especiales del “Consejo Europeo a 27”, “Consejo Europeo EU27”, o “Consejo Europeo (Art.

²³ La última reunión del Consejo Europeo tenida en cuenta a efectos de este trabajo fue la reunión extraordinaria (Art. 50), celebrada el día 10 de abril de 2019.

50)” –incluidas las comidas o cenas de trabajo sobre el Brexit–, fueron contabilizadas como reuniones independientes, aunque en prácticamente todos los casos esas reuniones hubiesen sido convocadas a la par que el Consejo Europeo –ya ordinario, o informal–. Y ello es así porque, efectivamente, estas reuniones especiales tuvieron siempre una entidad independiente y se les dedicó al menos medio día, o un día, y la referencia a las mismas en la documentación oficial de la UE se hace de manera separada con respecto a la referencia a la reunión del Consejo Europeo en pleno, u ordinaria. En varias ocasiones, incluso, estas reuniones especiales tuvieron lugar “*in the margins*” de la reunión del Consejo Europeo –como reza en las conclusiones de la reunión– o, como vemos, en comidas o cenas de trabajo²⁴. Sin embargo, debe ser resaltado aquí el hecho de que el Gobierno, a la hora de dar cuenta de las reuniones del Consejo Europeo en sus comparecencias ante el pleno del Congreso, o ante la CMUE, ha informado sobre las mismas siempre de manera conjunta, como si se hubiese tratado de una sola reunión homogénea. Ello hace que –como se puede comprobar en la Tabla 2– el número de comparecencias del Gobierno ante las Cortes sobre esta cuestión no sea siempre coincidente con el número total de reuniones habidas del Consejo Europeo.

La presencia del Gobierno de España en las Cortes, en relación con estas reuniones del Consejo Europeo, ha sido en la XII Legislatura muy irregular. En realidad, sólo en cuatro ocasiones el Gobierno compareció ante las Cortes con anterioridad y con posterioridad a las reuniones correspondientes del Consejo Europeo; se trata de las reuniones de los días 9-10 de marzo 2017, 28-29 de junio de 2018, 17-18 de octubre de 2018, y 25 de noviembre de 2018. Hubo sólo una comparecencia previa del Gobierno en seis ocasiones (Consejos Europeos de los días 15 de diciembre de 2016; 22-23 de junio de 2017; 19-20 de octubre de 2017; 14-15 de diciembre de 2017; 22-23 de marzo de 2018; y 13-14 de diciembre de 2018). Hubo una

²⁴ Así, por ejemplo, en el Consejo Europeo informal que se celebró en Salzburgo, los días 19-20 de septiembre de 2018, el RU estuvo presente en la primera parte del Consejo Europeo, representado por la Primera Ministra Theresa May; pero, en el último día se celebró una comida de trabajo dedicada exclusivamente al Brexit, en la que el RU no estuvo ya presente, la cual sería equivalente a un “Consejo Europeo (Art. 50)”. Y así ha sido contabilizada aquí.

comparecencia sólo posterior a la reunión del Consejo Europeo en una sola ocasión (reunión del 29 de abril de 2017). Y, en fin, no hubo comparecencia alguna del Gobierno ante las Cortes, ni antes ni después de la reunión del Consejo Europeo, en siete ocasiones (reuniones del 16 de septiembre de 2016; 20-21 de octubre de 2016; 25 de marzo de 2017; 29 de abril de 2017; 19-20 de septiembre de 2018; 21-22 de marzo de 2019; 10 de abril de 2019). (*Vid.* Tabla 2).

Por otra parte, la realización de estas comparecencias ante las Cortes no fue tampoco uniforme y no se atuvo en todos los casos a la regla general ya descrita, según la cual la comparecencia previa a las reuniones del Consejo Europeo las realiza el Secretario de Estado para la UE ante la CMUE, y las comparecencias posteriores, para dar razón de lo acordado en el Consejo Europeo, las realiza el Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso de los Diputados. Así, esta regla general se cumplió sólo en dos de las cuatro ocasiones en las que el Gobierno compareció ante las Cortes con anterioridad y con posterioridad a las reuniones del Consejo Europeo. En las otras dos ocasiones, en una de ellas (Consejo Europeo de 28-29 de junio de 2018), el Presidente del Gobierno fue quien se encargó de realizar tanto la comparecencia previa, que, además, tuvo lugar ante el pleno del Congreso —no ante la CMUE—, como la comparecencia posterior ante el pleno del Congreso; y en la otra (Consejo Europeo de 17-18 de octubre de 2018), la comparecencia previa ante la CMUE la realizó el Ministro de Asuntos Exteriores (el mismo 17 de octubre) —no el Secretario de Estado para la UE—, si bien la comparecencia posterior la realizó de manera ordinaria el Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso (pleno del 24 de octubre de 2018). (*Vid.* Tabla 3).

Pero, lo más sorprendente de todo, sin embargo, fue lo ocurrido con respecto a la reunión del Consejo Europeo de 13-14 de diciembre de 2018; en esa ocasión se produjeron dos comparecencias previas y ninguna posterior. La primera comparecencia previa al Consejo Europeo corrió a cargo del Presidente del Gobierno, en la sesión plenaria del Congreso del 12 de diciembre de 2018; y la segunda corrió a cargo del Ministro de Asuntos Exteriores, en la sesión de la CMUE del 13 de diciembre, precisamente el mismo día que se iniciaba la reunión del Consejo Europeo en Bruselas que, de hecho, ya estaba en marcha cuando el Ministro comenzó a hablar ante la Comisión.

Tabla 3:

Cargos gubernamentales comparecientes ante las Cortes sobre reuniones del Consejo Europeo (2011 – 2019) (*)	
X Legislatura (2011-2016)	
Comparecencias del Presidente del Gobierno	17
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	1
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	15
XI Legislatura (2016)	
Comparecencias del Presidente del Gobierno	1
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	–
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	1
XII Legislatura (2016-2019)	
Comparecencias del Presidente del Gobierno	7 (**)
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	7 (***)
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	7
TOTAL:	
Comparecencias del Presidente del Gobierno	25 (**)
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	8 (***)
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	23

(*) Última reunión tenida en cuenta: Consejo Europeo especial (Art. 50), de 10.4.2019.

(**) Incluye una comparecencia no referida a ningún Consejo Europeo.

(***) Incluye cinco comparecencias no referidas a ningún Consejo Europeo.

Con respecto a la temática tratada, podría decirse, una vez más, que no sólo el Gobierno no prestó la información debida a las Cortes en todos los casos, ni antes ni después de las reuniones correspondientes del Consejo Europeo –como acabamos de ver–, sino que esta información no se produjo sobre cuestiones de gran relevancia que se debatían entonces en el marco de las instituciones europeas y, muy especialmente, en el seno del Consejo Europeo. Así, por ejemplo, en primer lugar, no hubo comparecencia alguna del Gobierno ante las cámaras, ni anterior ni posterior, en el caso de la Cumbre de Bratislava, del 16 de septiembre de 2016, en la que fueron aprobadas la *Hoja de Ruta* y la *Declaración de Bratislava*, sobre el futuro de la UE; en el caso del Consejo Europeo de 20-21 de octubre de 2016, en el que se trató principalmente de la política global de migración de la UE; en el caso del Consejo Europeo extraordinario de Roma, del 25 de marzo de 2017, convocado para celebrar el LX aniversario de

la firma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en el que se aprobó la denominada *Declaración de Roma*²⁵. Tampoco hubo comparecencia alguna en el caso del Consejo Europeo informal de Salzburgo, de 19-20 de septiembre de 2018, en el que, entre otras cosas, se revisó la situación de las negociaciones de la UE con el RU y se acordó que la garantía sobre el no restablecimiento de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte (el “*backstop*”) fuese una parte inseparable del Acuerdo de Retirada, así como que hubiese una Declaración Política sobre las relaciones futuras UE-RU lo más clara y detallada posible. Y, en fin, tampoco hubo comparecencia alguna ante las Cortes, ni anterior ni posterior, con respecto a las reuniones del Consejo Europeo de 21-22 de marzo de 2019 y de 10 de abril de 2019, que incluyeron dos reuniones especiales “Art. 50” el día 21 de marzo y el mismo día 10 de abril; reuniones en las que se trató el relevante problema de la extensión del plazo de dos años previsto en el art. 50.3 del TUE para la conclusión de las negociaciones del acuerdo de retirada, solicitada por el RU²⁶.

En segundo lugar, solo hubo una información posterior a la reunión en el caso del Consejo Europeo (art. 50) del 29 de abril de 2017, en el que se aprobaron las orientaciones generales para las negociaciones sobre la salida del RU: “Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50) consecutivas a la notificación del RU en virtud del artículo 50 del TUE”. Orientaciones en las que el Gobierno de España

²⁵ El Presidente del Gobierno, sin embargo, sí informó al pleno del Congreso del día 15 de marzo de 2017, sobre el Consejo Europeo de los días 9-10 de marzo de 2017, que se dedicó a preparar la Cumbre de Roma del 25 de marzo de 2017.

²⁶ Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la aprobación del Acuerdo de Retirada concluido con la UE en noviembre de 2018, el Parlamento británico decidió solicitar una extensión del período de dos años previsto en el art. 50 del TUE hasta el 30 de junio de 2019 (acuerdo de la Cámara de los Comunes de 14 de marzo de 2019 y carta a la UE de la Primera Ministra Theresa May de 20 de marzo de 2019). El Consejo Europeo especial (Art. 50) de 21-22 de marzo de 2019, acordó acceder a esa extensión, hasta el 22 de mayo de 2019, de manera condicionada a la aprobación del Acuerdo de Retirada, o hasta el 12 de abril de 2019, en caso contrario. Pero, ante la imposibilidad de conseguir esa aprobación por su Parlamento, el RU presentó una nueva solicitud de ampliación del plazo hasta el 30 de junio de 2019 (carta a la UE de Theresa May de 5 de abril de 2019); y, en esta segunda ocasión, el Consejo Europeo extraordinario (Art. 50) de 10 de abril de 2019, acordó acceder a esa extensión, pero hasta el plazo límite del 31 de octubre de 2019.

había logrado introducir un punto muy importante para los intereses españoles referido a Gibraltar: el punto 24 de las *Orientaciones* en el que se establece, de manera textual –como veremos con detalle más adelante–, que “[u]na vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”²⁷. Esta información, además, fue prestada de una manera tangencial, en el marco de una comparecencia del Secretario de Estado para la UE ante la CMUE, sobre un Consejo Europeo que se celebraría tres meses más tarde, los días 22-23 de junio de 2017. Con ello, las Cortes no pudieron debatir con anterioridad al Consejo Europeo el relevante asunto allí tratado. Y esto es muy significativo, dado que este Consejo Europeo especial, además, fue el primer Consejo Europeo que se reunió tras la presentación por el Gobierno británico de la carta en la que notificaba formalmente su deseo de abandonar la UE, activando así el procedimiento del art. 50 del TUE.

Y, en tercer lugar, en lo que se refiere a las reuniones del Consejo Europeo en las que sólo hubo información previa a las mismas, pero no una comparecencia gubernamental posterior que permitiese a las Cortes debatir sobre lo acordado, se encuentran reuniones que trataron asuntos tan importantes como el procedimiento para la negociación con el RU y los principios básicos que debían orientarla (Consejo Europeo del 15 de diciembre de 2016)²⁸; el primer balance de la marcha de las negociaciones con el RU en su primera fase (lo que se trató en el Consejo Europeo de 19-20 de octubre de 2017); el cierre de la primera fase de las negociaciones con el RU y la decisión de pasar a la segunda fase, referida a las relaciones futuras UE-RU, así como la aprobación de unas primeras orientaciones a este respecto (Consejo Europeo de 14-15 de diciembre de 2017)²⁹; la aprobación

²⁷ Consejo Europeo, Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50) de 29 de abril de 2017, *Orientaciones* (EUCO XT 20004/17, Bruselas, 29 de abril de 2017).

²⁸ Reunión informal de los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, Bruselas, 15 de diciembre de 2016 (SN 96/16, Bruselas, 15 de diciembre de 2016).

²⁹ Vid.: *Communication from the Commission to the European Council (Article 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union* (COM(2017) 784 final, Brussels, 8.12.2017), y *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress*

de las orientaciones generales del Consejo Europeo para esta segunda fase de las negociaciones UE-RU (Consejo Europeo de 22-23 de marzo de 2018)³⁰; o la reafirmación de los términos del Acuerdo de Retirada –que había sido aprobado ya en el Consejo Europeo de 25 de noviembre– y la aprobación de la Declaración Política sobre las relaciones futuras UE-RU, así como la confirmación –para la mayor seguridad del RU– de que la garantía sobre el no restablecimiento de la frontera en la isla de Irlanda –el “*backstop*”– era algo que se preveía como una solución temporal, hasta que se firmase el acuerdo definitivo sobre las relaciones futuras entre la UE y el RU, pero también la confirmación de que el Acuerdo de Retirada ya conseguido no sería reabierto a una renegociación (todo ello, acordado en la reunión del Consejo Europeo de 13-14 de diciembre de 2018)³¹.

Por otra parte, sin embargo, debe decirse que la información prestada por el Gobierno a las Cortes sobre el tema del Brexit no ha estado siempre en conexión con la celebración de Consejos Europeos y, de hecho, durante la XII Legislatura, el Gobierno acudió en seis ocasiones ante las Cortes para informar sobre esta cuestión, sin que ello tuviese que ver con la celebración de Consejos Europeos: dos veces ante la CMUE y cuatro veces ante el pleno del Congreso (*Vid.* Tablas 2 y 3). Así, el Ministro de Asuntos Exteriores Alfonso Dastis compareció ante la CMUE el 29 de marzo de 2017, para informar sobre las posibles consecuencias de la salida del RU de la UE, precisamente el mismo día en el que el RU presentaba en Bruselas la carta formal en la que comunicaba su deseo de salir de la UE, con lo que activaba el procedimiento previsto en el art. 50 del TUE³²; y también compareció ante la CMUE, el 20 de marzo de 2018, para informar

during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union (TF50 (2017) 19, 8 December 2017).

³⁰ Consejo Europeo, Consejo Europeo (art. 50) de 23 de marzo de 2018, *Orientaciones* (EUCO XT 20001/18, Bruselas, 23 de marzo de 2018). Es interesante observar como en estas nuevas “Orientaciones” desaparece la mención explícita a Gibraltar, que figuraba en el punto 24 de las “Orientaciones” que había aprobado el Consejo Europeo en su reunión extraordinaria del 29 de abril de 2017, lo que, a pesar de las advertencias, pasó entonces inadvertido para las autoridades españolas.

³¹ Consejo Europeo, Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50) de 13 de diciembre de 2018, *Conclusiones* (EUCO XT 20022/18, Bruselas, 13 de diciembre de 2018).

³² *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 10, celebrada el miércoles 29 de marzo de 2017.

sobre la conclusión de la primera fase de las negociaciones entre la UE y el RU y la consecución de un primer acuerdo entre las partes, el 19 de marzo de 2018. Acuerdo que, si bien era aún incompleto y dejaba fuera algunos asuntos importantes –como la cuestión de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, o Gibraltar–, sí dejaba ya cerradas otras cuestiones relevantes, como los derechos de los ciudadanos, el acuerdo financiero, el período transitorio y otros asuntos menores relacionados con la separación³³. También informó el Ministro en aquella ocasión sobre las nuevas Perspectivas Financieras, sometidas entonces a discusión, y sobre el debate abierto por la Comisión Europea con su Libro Blanco sobre el futuro de Europa³⁴. Y, ante el pleno del Congreso compareció en tres ocasiones el Ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, para contestar a dos preguntas parlamentarias sobre la cuestión de Gibraltar, en las sesiones del 31 de octubre de 2018 y del 20 de febrero de 2019, y para contestar también a una pregunta sobre su valoración del Acuerdo de Retirada concluido con el RU, en la sesión plenaria del 21 de noviembre de 2018. Y, por último, el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, compareció también ante el pleno del Congreso el 27 de febrero de 2019 –a solicitud de 101 diputados– para informar sobre el *Plan de Contingencia para la salida del Reino Unido de la Unión Europea sin acuerdo*, elaborado por el Gobierno³⁵.

³³ La primera propuesta o borrador del Acuerdo de Retirada fue presentada por la Comisión Europea el 28 de febrero de 2018 (European Commission, *Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community* (TF50 (2018) 33 - Commission to EU 27, 28 February 2018). Sin embargo, el primer texto ya acordado entre los negociadores de las dos partes se haría público un mes más tarde: *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018*. (European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU. TF50 (2018) 35 - Commission to EU27, 19 March 2018) Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf y https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf.

³⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 26, celebrada el martes 20 de marzo de 2018.

³⁵ *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, N° 162, sesión plenaria n° 155, 31.10.2018; N° 167, sesión plenaria

Una vez más, en la XII Legislatura –como en la anterior–, la escasa comparecencia del Gobierno ante las Cortes para informar sobre asuntos europeos y, más específicamente, para informar sobre el problema del Brexit –que es el objeto principal de este trabajo– vino muy determinada por las circunstancias políticas del momento. Así, si nos fijamos especialmente en las reuniones del Consejo Europeo sobre las que no hubo comparecencia alguna ante las Cortes, ni previa ni posterior a las reuniones, vemos como ello se debe a la disolución de las Cámaras (casos de los Consejos Europeos de 28-29 de junio de 2016; de 21-22 de marzo de 2019; y de 10 de abril de 2019), o la existencia de un “Gobierno en funciones” (casos de los Consejos Europeos de Bratislava, de 16 de septiembre de 2016, y de 20-21 de octubre de 2016)³⁶. Más difíciles de explicar, sin embargo, son las ausencias de información sobre la Cumbre de Roma, de 25 de marzo de 2017, o sobre el Consejo Europeo informal de Salzburgo, de 19-20 de septiembre de 2018, salvo el hecho de que el Gobierno no se sintiese tan obligado a comparecer para informar sobre estas reuniones, porque fuesen extraordinarias –la primera– o informales –la segunda–. Y similar cosa podría decirse de las ausencias de comparecencia previa a las reuniones del Consejo Europeo, o de comparecencia posterior a las mismas, que –como hemos visto– fueron frecuentes en esta legislatura. Ello supone, al menos, una clara infracción de las previsiones del art. 4 de la Ley 8/1994, que obliga al Gobierno a comparecer ante el pleno del Congreso de los Diputados, “con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios.”

4. La Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE

Como decíamos en páginas anteriores, una consideración aparte merece la “Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la

nº 160, 21.11.2018; Nº 180, sesión plenaria nº 172, 20.2.2019; y Nº 183, sesión plenaria nº 175, 27.2.2019.

³⁶ Mariano Rajoy sería finalmente votado como Presidente del Gobierno, con un reducido respaldo parlamentario, el 29 de octubre de 2016.

Unión Europea”, creada –como hemos visto– por una decisión de la propia CMUE en noviembre de 2016³⁷. Esta ponencia, de larga denominación, tenía por objeto el “estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea” y, a estos efectos, podía solicitar datos o documentos y organizar comparecencias, las cuales podían tener lugar ante la propia Ponencia o en las sesiones plenarias de la CMUE³⁸. La Ponencia fue creada inicialmente sólo para un corto período de tiempo, hasta el 30 de junio de 2017, sin embargo, su existencia fue extendida en tres ocasiones, en junio de 2017, en diciembre de 2017, y en diciembre de 2018, hasta su clausura el 4 de marzo de 2019³⁹.

Cabría esperar, pues, que una entidad parlamentaria como ésta, con un número reducido y cualificado de miembros (10 en total, 5 en representación del Congreso y 5 en representación del Senado, con una representación de prácticamente todos los grupos parlamentarios) –sumado el hecho de que su existencia hubiese sido prolongada en tres ocasiones– hubiese servido para completar e intensificar el trabajo de la CMUE que le dio la vida, proporcionándole información sustantiva, datos cualitativos, o realizando informes ilustrativos. Sin embargo, este no ha sido el caso, de acuerdo con los registros parlamentarios existentes y accesibles⁴⁰; más bien al contrario, la Ponencia se limitó a hacer un trabajo subsidiario del realizado por la CMUE.

³⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 2, celebrada el martes 22 de noviembre de 2016, en el Palacio del Congreso de los Diputados, p. 2.

³⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, XII Legislatura, Serie A: Actividades Parlamentarias, Núm. 13, 29 de noviembre de 2016, pág. 1.

³⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 16, celebrada el miércoles 21 de junio de 2017 en el Palacio del Senado; *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 22, celebrada el miércoles 13 de diciembre de 2017 en el Palacio del Senado; *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 34 celebrada el jueves 13 de diciembre de 2018 en el Palacio del Congreso de los Diputados.

⁴⁰ No existe constancia formal alguna de que la Ponencia hubiese producido algún estudio o informe, como su título requería. Referencias someras a su actividad se pueden encontrar en la página web del Congreso: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/detalleInformComisiones?idOrgano=318101&idLegislatura=12; y en la página web

Así, efectivamente, según estos registros, la Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del RU, no ha sido muy eficiente: desde su primera reunión constitutiva, el 29 de noviembre de 2016, hasta su última reunión, el 26 de febrero de 2019, la Ponencia se reunió en 15 ocasiones y, de ellas, 8 reuniones fueron dedicadas sólo a asuntos organizativos (“ordenación de los trabajos de la ponencia”) y solo 4 sesiones fueron dedicadas a comparecencias. Estas comparecencias incluyeron a 12 personas, de las cuales, cinco eran diputados miembros del Parlamento Europeo (del Partido Popular Europeo, de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica, de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, y del Grupo de los Verdes-Alianza Libre Europea), tres fueron altos diplomáticos (el Representante Permanente de España ante la UE, el Embajador de España en el Reino Unido y un Consejero de la REPER española en Bruselas), y cuatro eran expertos, todos ellos investigadores pertenecientes al Real Instituto Elcano (*Vid.* Tabla 4). Y, además de los registros oficiales, sólo una breve mención en los medios de comunicación ha dado cuenta también de una sola actividad de la Ponencia: se trata de una visita de su presidente al Campo de Gibraltar, una zona económicamente deprimida que se verá afectada por la retirada del RU, para conocer sobre el terreno la opinión de sectores afectados⁴¹.

Y, con respecto a la comparecencia de miembros del Gobierno ante la Ponencia, no hubo ninguna. Por lo tanto, no hay evidencia de ningún otro trabajo relevante o la producción de ningún estudio o informe que haya honrado el largo nombre de la Ponencia. Su papel se ha limitado más bien al de ser un órgano subsidiario de la CMUE, colaborador o complemento de ésta, y no un motor destinado a incentivar o guiar su trabajo⁴².

del Senado: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detalle-comisiones/sesionescomision/index.html?legis=12&id=G020001&idSes=8&idConv=1#>.

⁴¹ “La Delegación de la Ponencia para el Estudio de las Consecuencias Derivadas del Brexit conoce las inquietudes de la comarca”, Radio Bahía Gibraltar, 2 de mayo de 2018 (<http://radiobahiagibraltar.es/la-delegacion-la-ponencia-estudio-las-consecuencias-derivadas-del-brexit-conoce-las-inquietudes-la-comarca>).

⁴² Los registros de actividad de la Ponencia, de la página web del Senado, indican que, al menos en tres ocasiones, la Ponencia se reunió al finalizar la reunión plenaria de la CMUE.

Tabla 4:

Actividades de la Ponencia para el estudio de las consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE XII Legislatura (noviembre 2016 – marzo 2019)	
Número de reuniones	15
– Reunión de constitución:	1
– Reuniones de ordenación de los trabajos de la ponencia:	8
– Reuniones para elaboración del informe:	2
– Reuniones con comparecencias:	4
Comparecencias	12
– Diplomáticos:	3
– Eurodiputados:	5
– Expertos:	4
Estudios / informes	0

V. EL BREXIT COMO TEMA

1. *El Brexit*

En las páginas anteriores, nos hemos concentrado en la forma en la que el Gobierno llevó a cabo su relación con las Cortes, es decir, la forma en la que compareció ante la CMUE y el pleno del Congreso para informarles sobre temas relacionados con la UE. Sin embargo, esta información incluía un amplio espectro temático que no siempre estuvo directamente relacionado con el problema del Brexit. De hecho, el estudio aquí realizado extiende su alcance al período cubierto por la X Legislatura de las Cortes Generales (2011-2016) y, por lo tanto, a una etapa previa al inicio del proceso del Brexit. Así, efectivamente, el referéndum del 23 de junio de 2016 coincidió con el breve período de la XI Legislatura (2016), y la presentación de la carta oficial por la que el Gobierno del RU comunicó formalmente su decisión de abandonar la UE, dando así, por tanto –en términos técnicos–, comienzo al procedimiento de retirada del art. 50 de TEU, que tuvo lugar el 29 de marzo de 2017, coincidiendo ya con el período cubierto por la XII Legislatura (2016-2019). En este sentido, pues, se puede decir que la actividad parlamentaria y las relaciones entre el Gobierno y las Cortes referidas al problema del Brexit tuvieron lugar principalmente en el período cubierto por la XII Legislatura de las Cortes Generales.

Un análisis detallado del contenido sustantivo de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en los períodos cubiertos por la XI y la XII legislaturas revela que, de las siete comparecencias del Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso habidas durante esa etapa, para tratar asuntos europeos, principalmente para informar sobre el resultado de las reuniones del Consejo Europeo (una en la XI Legislatura y seis en la XII Legislatura), solo en tres comparecencias se refirió el Presidente al problema del Brexit: una de Mariano Rajoy (pleno del Congreso de 6 de abril de 2016, en el que informó del frustrado acuerdo entre la UE y el RU de febrero de 2016), y dos de Pedro Sánchez (pleno del Congreso de 24 de octubre de 2018, en el que informó del Consejo Europeo de 17-18 de octubre de 2018 y de la marcha de las negociaciones sobre la salida del RU; y pleno del Congreso de 12 de diciembre de 2018, para informar sobre la conclusión del Acuerdo de Retirada del RU y su aprobación por el Consejo Europeo (Art. 50), del 25 de noviembre de 2018, en el que España había hecho una apuesta muy fuerte por la defensa de su posición en el conflicto de Gibraltar)⁴³.

Sin embargo, si nos fijamos en las comparecencias ante las Cortes de los otros miembros del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y, principalmente, el Secretario de Estado para la UE, la perspectiva es bastante diferente. Pues, efectivamente, en prácticamente todas las comparecencias parlamentarias habidas, de manera principal en la XII Legislatura, se trató la cuestión de la salida del RU de la UE. En este sentido, las cuatro comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores ante la CMUE durante la XII Legislatura (sesiones de 29 de marzo de 2017; de 20 de marzo de 2018; de 17 de octubre de 2018; y de 13 de diciembre de 2018) fueron dedicadas casi exclusivamente a tratar el problema de la salida del RU. Y lo mismo podría decirse de las tres comparecencias del Ministro ante el pleno del Congreso, en dos de las cuales –como hemos visto ya en páginas

⁴³ A ello habría que añadir también la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el pleno del Congreso del 27 de febrero de 2019, para informar sobre el *Plan de Contingencia para la salida del Reino Unido de la Unión Europea sin acuerdo*, no relacionada con ningún Consejo Europeo, y a la que se hace referencia en páginas anteriores (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, N° 183, sesión plenaria n° 175, 27.2.2019).

anteriores— hubo de responder a sendas preguntas sobre la cuestión de Gibraltar (sesiones plenarias del 31 de octubre de 2018 y de 20 de febrero de 2019), y en otra hubo de hacer una valoración sobre el acuerdo de retirada concluido entre el RU y la UE (sesión plenaria del 21 de noviembre de 2018). Y, claro es, también al problema del Brexit se dedicaron las siete comparecencias habidas del Secretario de Estado para la UE ante la CMUE.

Esta información a las Cortes sobre el problema del Brexit fue más intensa bajo el Gobierno de Pedro Sánchez, y no es sólo que Sánchez compareciese ante el Congreso en seis ocasiones, en el corto período de apenas 10 meses en que presidió el Gobierno (frente a una sola comparecencia de Rajoy, sobre estas cuestiones, en los 21 meses que estuvo en el Gobierno), sino que algo similar se puede decir también de su Ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, que, en ese período de 10 meses, compareció en cinco ocasiones ante las Cortes: tres ante el pleno del Congreso, para responder —como acabamos de ver— a preguntas sobre Gibraltar y sobre el acuerdo de retirada del RU, y dos ante la CMUE (frente a sólo dos comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno Rajoy, Alfonso Dastis —y sólo ante la CMUE—, en un período de 21 meses). (*Vid.* Tabla 3).

Y si observamos las otras actividades parlamentarias y comparecencias realizadas durante la XII Legislatura, principalmente ante la CMUE y ante la Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del RU, comprobamos como una buena parte de las mismas se ha dedicado especialmente al análisis del problema del Brexit. Así, entre estas comparecencias, cabe destacar la del jefe del equipo negociador de la UE, Michel Barnier, que compareció en tres ocasiones ante la CMUE, en sus sesiones del 10 de mayo de 2017, del 23 de enero de 2018 y del 19 de febrero de 2019. En su primera aparición, Barnier explicó el contexto de las negociaciones entre la UE y el Reino Unido y las directrices adoptadas por el Consejo Europeo; en la segunda, describió cómo habían procedido las negociaciones en su primera fase y cuáles eran los temas que debían abordarse en la nueva fase que estaba a punto de iniciarse en aquel momento; y en la tercera explicó ya el contenido del Acuerdo de Retirada, pactado por los dos equipos negociadores y aprobado por el Consejo Europeo el 25 de noviembre de 2018, pero rechazado por el Parlamento británico

el 15 de enero de 2019, lo que ha provocado una grave situación de incertidumbre que aún perdura. Es interesante destacar que Barnier fue confrontado por los diputados con preguntas sobre la cuestión de Gibraltar en sus tres comparecencias; sin embargo, el negociador europeo fue muy evasivo al respecto en su primera y segunda comparecencias, y en la tercera simplemente ignoró la pregunta y no la contestó⁴⁴. Las comparecencias de Barnier, sin embargo, son muy significativas, no sólo por su frecuencia —es la persona que más veces ha comparecido ante la CMUE, además de los representantes del Gobierno⁴⁵—, sino también por el tema de sus comparecencias, dado que, a diferencia de lo que ocurriría con los miembros de la Comisión Europea que también comparecieron ante la CMUE, que sólo se ocuparon de los temas relativos a sus respectivas carteras en la Comisión, Barnier trató específicamente y con extensión el tema del Brexit.

Y, efectivamente, once miembros de la Comisión Europea comparecieron también ante la CMUE, entre los que se encontraban el Vicepresidente primero de la Comisión, Frans Timmermans, y los Vicepresidentes Andrus Ansip y Jyrki Katainen, que compareció en dos ocasiones⁴⁶. Los miembros de la Comisión se ocuparon específicamente de los temas relativos a sus respectivas carteras, con la excepción del Vicepresidente Primero de la Comisión, Frans Timmermans, que se refirió también al problema del Brexit. Pero, la CMUE acudió también a otras fuentes para ampliar su información sobre el problema del Brexit y, en este sentido, no sólo convocó a tres

⁴⁴ En su segunda comparecencia, Barnier sostuvo que la cuestión de Gibraltar no estaba en la agenda o mandato de las negociaciones bajo su responsabilidad, ya que la UE había decidido, precisamente a petición de España, que este asunto se remitiese a la relación bilateral España-RU. (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Para la Unión Europea, Sesión núm. 23 (extraordinaria), celebrada el martes 23 de enero de 2018, en el Congreso de los Diputados).

⁴⁵ Durante la X Legislatura, Baudilio Tomé Muguruza, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, compareció también tres veces ante la CMUE, para informar de las actividades del Tribunal durante los ejercicios de 2011, 2012 y 2013 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, X Legislatura, Comisiones Mixtas, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión núm. 17, de 21.11.2012; Sesión núm. 39, de 19.2013; y Sesión núm. 51, de 18.11.2014).

⁴⁶ Los otros Comisarios comparecientes fueron Arias Cañete, que compareció dos veces, Julian King, Günther H. Oettinger, Pierre Moscovici, Violeta Bulc, y Vytenis Andriukaitis.

distinguidos catedráticos de Universidad, especialistas en cuestiones europeas, sino que acudió a representantes de la sociedad civil (comparecieron ante la Comisión representantes de la Cámara Oficial de Comercio de España en el RU, de Marea Granate, y de la Asociación EuroCitizens), y de los sindicatos (los comparecientes fueron CCOO, UGT y CGT). (*Vid.* Tabla 5). En todos estos casos, desde luego, el tema exclusivo de la comparecencia fue las consecuencias de la retirada del RU de la UE.

La Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del RU, también aportó su trabajo para el esclarecimiento del problema del Brexit, si bien de manera más humilde que la CMUE. Así –como hemos visto y detallado en el apartado anterior–, organizó y atendió 12 comparecencias, que incluyeron la presencia de altos representantes diplomáticos, de diputados del Parlamento Europeo, y de expertos en la materia. (*Vid.* Tabla 4). Y, de nuevo aquí, en todos estos casos, el tema la comparecencia fue exclusivamente las consecuencias de la salida del RU de la UE.

Tabla 5:

Actividades de la Comisión Mixta para la UE (CMUE) XII Legislatura (julio 2016 – febrero 2019)	
Número de reuniones	39
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	5
a petición propia: 1	
a petición de los grupos: 1	
a petición propia y de los grupos: 3	
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	7
a petición propia: 5	
a petición de los grupos: 0	
a petición propia y de los grupos: 2	
Comparecencias del Negociador Jefe M. Barnier	3
Comparecencia de miembros de la Comisión Europea	11
Comparecencia de Altos Cargos de la Comisión Europea	1
Comparecencias varias	11
Representantes de grupos de interés: 8	
Expertos: 3	
Preguntas al Gobierno con contestación	3 (*)
Proposiciones no de ley	10
Declaraciones institucionales	1
Expedientes sobre control de subsidiariedad	133

(*) Dos fueron retiradas por incomparecencia de los preguntantes.

2. Gibraltar

Una consideración particular merece aquí una cuestión que, aunque es colateral al problema del Brexit, es de gran relevancia para España: la cuestión de Gibraltar. Más allá del significado histórico y del carácter simbólico de la cuestión de Gibraltar para España, el principal problema que se plantea, desde la perspectiva del Brexit, es el de las consecuencias de la salida del RU para la frontera entre España y Gibraltar y, desde luego, las consecuencias, principalmente de carácter económico, para una zona deprimida de España y con un alto nivel de conflictividad social, como es el Campo de Gibraltar. En lo que se refiere a la frontera España-Gibraltar, ésta plantea problemas similares a los de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, aunque también con sustantivas diferencias entre ambas. En el caso de Gibraltar, la frontera se mantiene a día de hoy, con los consiguientes controles en las dos partes de la verja, cosa que no existe en la actualidad en Irlanda, desde el Acuerdo del Viernes Santo de 10 de abril de 1998 (*“Good Friday Agreement”*). La similitud está en lo que supondría para la zona –como para Irlanda– el restablecimiento pleno de una frontera, con la totalidad de los controles propios de una frontera con un país tercero, que dificultaría enormemente el constante flujo de personas y mercancías de un lado al otro de la frontera y, por lo tanto, el acceso cotidiano a Gibraltar de cientos de trabajadores españoles⁴⁷.

Todo ello, unido al peligro de que el acuerdo de retirada del RU y, sobre todo, el acuerdo sobre las relaciones futuras UE-RU tras la separación, pudiese perjudicar las expectativas españolas con respecto a la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar, hizo que España forzase, desde el primer momento, la inclusión en las directrices del Consejo Europeo para la negociación UE-RU de una cláusula de

⁴⁷ La producción de la doctrina académica sobre Gibraltar es muy abundante, tanto desde el punto de vista histórico, como desde los puntos de vista político y económico; y también, la perspectiva del problema del Brexit ha sido incluida ya en alguno de estos trabajos. Merecen ser mencionadas aquí las obras coordinadas por Martín Martínez y Martín Pérez de Nanclares (2017), y por Malfeito (2017), que incluyen estudios específicos de Izquierdo (2017), del Valle (2017) y Velarde Fuertes (2017), entre otros. Sin embargo, ninguno de estos trabajos –por su temprana fecha de publicación– ha podido incluir las relevantes negociaciones UE-RU-España sobre el Acuerdo de Retirada y sobre Gibraltar, que tuvieron lugar en los años 2017, 2018 y 2019, y a las que se refiere específicamente este trabajo.

salvaguardia referida a Gibraltar. Así, tanto en el primer borrador de estas directrices, debatido en el Consejo Europeo del 31 de marzo de 2017⁴⁸, como en el texto definitivo de las mismas, aprobado por el Consejo Europeo especial (Art. 50) del 29 de abril de 2017⁴⁹, se incluyó un punto –el 24– en el que textualmente se establecía lo siguiente:

24. After the United Kingdom leaves the Union, no agreement between the EU and the United Kingdom may apply to the territory of Gibraltar without the agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom.

A partir de entonces, sin embargo, la cuestión de Gibraltar desapareció de las prioridades de la agenda, tanto de los negociadores europeos, como del propio Gobierno español. De hecho, y hasta que se produjo el conflicto con respecto a la aprobación del Acuerdo de Retirada, en noviembre de 2018, la cuestión de Gibraltar sólo fue mencionada tres veces en las comparecencias ante las Cortes aquí analizadas: dos veces por Barnier –como hemos visto en líneas anteriores– y una vez por el Secretario de Estado para la UE, Jorge Toledo, en su comparecencia ante la CMUE del 21 de marzo de 2018. El Secretario de Estado informó entonces sobre la existencia de unas negociaciones directas entre España y el RU, que tenían como objetivo llegar a un acuerdo temprano, de tal manera que este acuerdo pudiese ser incluido ya en el acuerdo general entre la UE y el RU, como una parte del mismo, cuando éste fuese concluido⁵⁰. Sin embargo, la verdad es que las cosas no fueron exactamente así y, más bien al contrario, quizá por presión del RU, la mención a Gibraltar y la necesidad del acuerdo previo de España sobre cualquier pacto aplicable a Gibraltar, desaparecieron de las directrices para la

⁴⁸ European Council, European Council (Art. 50) (29 April 2017), *Draft guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU* (XT 21001/17, LIMITE, BXT 5, Brussels, 31 March 2017).

⁴⁹ European Council, Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017), *Guidelines* (EUCO XT 20004/17, BXT 10, CO EUR 5, CONCL 2, Brussels, 29 April 2017).

⁵⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, Comisión Mixta para la Unión Europea, XII Legislatura, Sesión núm. 27, celebrada el miércoles 21 de marzo de 2018.

negociación UE-RU, en su fase posterior, aprobadas por los Consejos Europeos de 15 de diciembre de 2017⁵¹, y de 23 de marzo de 2018⁵².

El Gobierno de España no pareció percatarse de esta exclusión de la inicial precisión sobre Gibraltar hasta noviembre de 2018⁵³, cuando el texto del Acuerdo de Retirada, ya finalizado y acordado por los negociadores a nivel técnico, fue presentado para su aprobación al Consejo Europeo. Así, efectivamente, el art. 184 del Acuerdo de Retirada ya no requería el pacto previo España-RU en la conclusión de los acuerdos sobre las relaciones futuras entre la UE y el RU. Entonces, el Gobierno de España, en una maniobra contundente, pero de alto riesgo político, amenazó con vetar el acuerdo, pocos días antes del comienzo de las sesiones del Consejo Europeo, salvo que se volviese a restablecer de algún modo la salvaguardia que había logrado introducir en las primeras directrices para la negociación, de marzo-abril de 2017. La operación salió bien, y el Gobierno de Pedro Sánchez, logró obtener el compromiso por parte de la UE de que *“after the United Kingdom leaves the Union, Gibraltar will not be included in the territorial scope of the agreements to be concluded between the Union and the United Kingdom”*; ello no excluiría la posibilidad de que la UE llegase a acuerdos particulares con el RU referidos a Gibraltar, sin embargo, *“those separate agreements will require a prior agreement of the Kingdom of Spain”*⁵⁴.

⁵¹ Consejo Europeo, Reunión del Consejo Europeo (art. 50) (15 de diciembre de 2017), *Orientaciones* (EUCO XT 20011/17, BXT 69, CO EUR 27, CONCL 8, Bruselas, 15 de diciembre de 2017).

⁵² Consejo Europeo, Consejo Europeo (art. 50) de 23 de marzo de 2018, *Orientaciones* (EUCO XT 20001/18, Bruselas, 23 de marzo de 2018). En este caso, sin embargo, figura una previsión muy imprecisa en la que se dice que “El Consejo Europeo insta a intensificar los esfuerzos en las cuestiones pendientes relativas a la retirada, así como en aquellas relacionadas con la aplicación territorial del acuerdo de retirada, en particular en lo que se refiere a Gibraltar, y reitera que nada está acordado hasta que todo esté acordado” (punto 1).

⁵³ A pesar de las advertencias realizadas por el autor de estas líneas.

⁵⁴ Carta conjunta de Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo, y Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, a Pedro Sánchez, Presidente del Gobierno de España, de 24 de noviembre de 2018 (en: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/11/LetterSanchezJunckerTusk.pdf>). En similar sentido y en paralelo, el Representante Permanente del RU en Bruselas envió una carta al Secretario General del Consejo en la que se reconocía que el ámbito territorial del Acuerdo de Retirada, establecido en sus arts. 3 y 184, no tenía que ser necesariamente el mismo que el que se previese para acuerdos futuros, implicando con ello, de una manera no explícita, que Gi-

No obstante, el Acuerdo de Retirada, incluía ya un Protocolo sobre Gibraltar, en el que se incluían previsiones que regulaban aspectos como los derechos de los trabajadores fronterizos, la utilización del aeropuerto de Gibraltar, el establecimiento de un sistema reforzado de cooperación para la lucha contra el fraude, el contrabando y el blanqueo de capitales, la protección del medio ambiente, la pesca, y la cooperación en materia policial y aduanera⁵⁵. El Presidente Sánchez dio cuenta detallada de todo ello, no sólo en una declaración ante los medios de comunicación el mismo día 24 de noviembre⁵⁶, sino también –lo que es más relevante a los efectos de este trabajo– en una larga comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 2018⁵⁷.

Lo paradójico de la situación es que –como hemos visto en líneas anteriores– España estaba ya negociando con el RU, en términos bilaterales y desde hacía varios meses, la conclusión de una serie de acuerdos sobre cómo habrían de producirse las relaciones entre ambos Estados en lo que se refiere a Gibraltar; negociaciones que terminaron en la firma de cuatro memorandos, el 29 de noviembre de 2018, por el Ministro de Asuntos Exteriores español, Josep Borrell, y el –en términos españoles– Ministro de la Presidencia británico David Lidington (Minister for the Cabinet Office, Chancellor of the Duchy of Lancaster, en la nomenclatura británica). Estos memorandos, en realidad, venían a desarrollar y concretar algunas de las previsiones incluidas en el mencionado Protocolo sobre Gibraltar, anejo al Acuerdo de Retirada⁵⁸.

braltar podría quedar excluido de esos acuerdos (en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759015/HMG_letter_to_the_Secretary-General_of_the_Council_of_the_European_Union_on_Article_184.pdf).

⁵⁵ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (*Diario Oficial de la UE*, C66 I, 19 de febrero de 2019).

⁵⁶ Vid. <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2018/241118declaracion-brexid.aspx>.

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, Núm. 170 Sesión plenaria núm. 163 celebrada el miércoles 12 de diciembre de 2018.

⁵⁸ Vid. Memorando de entendimiento sobre cooperación policial y aduanera; Memorando de entendimiento sobre los derechos de los ciudadanos; Memorando de entendimiento sobre cooperación en materia medioambiental; y Memorando de entendimiento

VI. UNOS DATOS ESTADÍSTICOS

Por otra parte, cualquiera que hubiese sido la actuación del Gobierno y sus incumplimientos con respecto a las Cortes Generales a lo largo de estos años cubiertos por tres legislaturas consecutivas, la verdad es que el parlamento español no puede ser acusado de inactivo. Más bien al contrario, un análisis cuantitativo de la actividad parlamentaria con respecto a los asuntos europeos durante estos años nos dice que las Cortes Generales no sólo han sido bastante activas en este campo, sino que su interés en el asunto específico del Brexit ha sido grande.

Durante este período, tuvieron lugar 54 reuniones del Consejo Europeo: 22 en la X Legislatura, 4 en la XI Legislatura y 28 en la XII Legislatura (*Vid.* Tabla 1). Sobre una buena parte de ellas –como hemos visto en apartados anteriores de este trabajo– el Gobierno informó a las Cortes, siguiendo, en términos generales, la regla derivada de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, tras su modificación por la Ley 24/2009 y por la Ley 38/2010; es decir, primero, el Secretario de Estado informa a la CMUE sobre la reunión del Consejo Europeo antes de su celebración y, luego, el Presidente del Gobierno informa al pleno del Congreso de los Diputados sobre lo debatido y acordado, después de la reunión del Consejo Europeo. Esta regla general, sin embargo, no ha sido cumplida en todos los casos y, como se ha descrito con detalle en el apartado IV de este trabajo, son numerosas las ocasiones en las que, o bien no se ha producido la comparecencia debida, o bien ésta no se ha producido ante el órgano parlamentario previsto, o bien el compareciente no era el que correspondía, de acuerdo con el momento de la comparecencia o el órgano parlamentario ante el que debía comparecer. (*Vid.* Tabla 2).

Las comparecencias han corrido a cargo, principalmente, del Presidente del Gobierno, quien, a lo largo de las tres legislaturas, ha comparecido en 25 ocasiones ante el pleno del Congreso, para informar sobre las correspondientes reuniones del Consejo Europeo, siempre con posterioridad a las mismas, excepto en dos ocasiones

sobre el tabaco y otros productos, en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx.

en las que esta comparecencia se hizo de manera previa (sobre la reunión del Consejo Europeo de 28-29 de junio de 2018, el Presidente Sánchez informó al pleno del Congreso el día anterior, el 27 de junio; y sobre la reunión del Consejo Europeo de 13-14 de diciembre de 2018, el Presidente Sánchez informó al pleno del Congreso también el día anterior, el 12 de diciembre). Le sigue, en orden de frecuencia, el Secretario de Estado para la UE, con 23 comparecencias, que han tenido lugar siempre ante la CMUE y siempre con anterioridad a las reuniones correspondientes del Consejo Europeo. Finalmente, el último en el orden de frecuencia, a gran distancia, es el Ministro de Asuntos Exteriores, con sólo 8 comparecencias, que han tenido lugar ante la CMUE y, de manera general, con carácter previo a una reunión del Consejo Europeo, o para informar sobre algún otro aspecto de la UE, no vinculado específicamente a determinada reunión del Consejo Europeo. (*Vid.* Tabla 3).

Es verdad, sin embargo, que, en términos porcentuales y durante la XII Legislatura, el Gobierno Rajoy fue menos proclive a la comparecencia parlamentaria que el Gobierno Sánchez. Así, el Presidente Rajoy no informó a las Cortes en 9 de los 16 Consejos Europeos de su etapa (56,25% de los casos), y su Ministro de Asuntos Exteriores informó sólo 2 veces (12,5% de los casos); mientras que el Presidente Sánchez no informó en 3 de los 12 Consejos Europeos de su etapa (25% de los casos), y su Ministro de Asuntos Exteriores, informó también sólo 2 veces (16,7% de los casos).

En todo caso, es llamativo que sea precisamente el Ministro de Asuntos Exteriores, autoridad principal en la dirección de las relaciones exteriores del Estado y, particularmente, de las relaciones con la UE (el cargo se denomina actualmente “Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación”), el órgano gubernamental con menor número de comparecencias ante las Cortes, y más aún, cuando nos referimos a un período especialmente difícil y complejo como el que ha pasado la UE a lo largo de estos últimos años, y por el que aún pasa en estos momentos, principalmente como consecuencia del problema del Brexit. Quizá, parte de la responsabilidad de ello corresponda, no tanto a la dejadez de los Ministros de Asuntos Exteriores habidos estos años, sino a la propia normativa que regula esta cuestión, y que lo hace —como hemos visto en el apartado II de este

trabajo— de una manera bastante inadecuada, desdibujando el papel del Ministro de Asuntos Exteriores.

En lo que se refiere a las demás actividades relativas a la UE y, muy específicamente, a la cuestión del Brexit, creo que lo más significativo es reseñar aquí las actividades desarrolladas por la Comisión Mixta para la UE en la XII legislatura, precisamente con posterioridad a la celebración del referéndum británico del 23 de junio de 2016. Desde entonces, como se refleja en la Tabla 5, la Comisión Mixta ha realizado una labor bastante activa y de manera autónoma, al margen de las iniciativas y de las comparecencias del Gobierno y, por lo tanto, a iniciativa de los propios parlamentarios. Así, entre estas actividades, cabe destacar la comparecencia de 11 miembros de la Comisión Europea, entre los que se encontraban el Vicepresidente primero de la Comisión, Frans Timmermans, y los Vicepresidentes Andrus Ansip y Jyrki Katainen. Aunque, quizá la comparecencia más significativa haya sido la del jefe del equipo negociador de la UE, Michel Barnier, que —como ya hemos visto en páginas anteriores— compareció tres veces ante la CMUE, la última de ellas el 19 de febrero de 2019, en la penúltima reunión de la comisión.

Además, comparecieron también ante la CMUE otros altos cargos, representantes de grupos de interés y expertos (*Vid.* Tabla 5). Sin embargo, la actividad de la CMUE, claro es, no se limita —desde el punto de vista de su regulación—, ni se ha limitado en la práctica, a la cuestión del Brexit. Muy al contrario, el grueso de su actividad se ha dedicado a tratar otros asuntos relacionados con la UE, lo que ha incluido también la realización de otras actividades diferentes a las comparecencias de terceras personas. Así, la realización de preguntas al Gobierno, la presentación de proposiciones no de ley y, principalmente, el estudio de las propuestas normativas presentadas por la Comisión Europea y su respeto al principio de subsidiariedad (*Vid.* Tabla 5). De hecho, como se puede observar en la Tabla 7, prácticamente la mitad de las sesiones de la CMUE, tanto en la XII Legislatura, como en la X y en la XI Legislaturas, fueron dedicadas, bien en exclusiva, bien en parte, a debatir y aprobar dictámenes sobre expedientes de subsidiariedad.

En todo caso, y más allá de la cuestión del Brexit –que afectó en términos propios a la XII Legislatura–, se podría decir, en términos absolutos, que el índice de productividad de la CMUE durante los 33 meses que duró la XII Legislatura (1,2 reuniones por mes) fue muy similar al de la X Legislatura, que duró un mandato completo, de 47 meses (1,4 reuniones por mes). Y, si comparamos la Tabla 5 con la Tabla 6, similar cosa podría decirse con respecto a cada una de las actividades concretas realizadas por la CMUE durante esos años, en términos relativos.

Tabla 6:

Actividades de la Comisión Mixta para la UE (CMUE) X Legislatura (diciembre 2011 – octubre 2015)	
Número de sesiones	68
Comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores	3
a petición propia: 3	
a petición de los grupos: 0	
a petición propia y de los grupos: 0	
Comparecencias del Secretario de Estado para la UE	16
a petición propia: 14	
a petición de los grupos: 0	
a petición propia y de los grupos: 2	
Comparecencia de miembros de la Comisión Europea	9
Comparecencia de Altos Cargos de la UE	4
Preguntas al Gobierno con contestación	5 (*)
Proposiciones no de ley / Mociones	27
Proposiciones no de ley: 25	
Mociones: 2	
Declaraciones institucionales	2
Expedientes sobre control de subsidiariedad	207

(*) Una remitida a otra comisión.

Y, en lo que se refiere a la Ponencia para el estudio de las consecuencias de la salida del RU de la UE –como ya hemos visto en páginas anteriores–, ésta realizó 15 reuniones durante la XII Legislatura, a partir de su creación en noviembre de 2016, de las cuales, las verdaderamente sustantivas fueron las que se dedicaron a atender las comparecencias de un total de 12 personas, tres de ellas altos diplomáticos, cinco diputados miembros del Parlamento Europeo y cuatro expertos. No realizó la Ponencia, en cambio, ningún tipo de estudio que haya sido reseñado sobre la cuestión del Brexit y sus

posibles consecuencias para España; lo cual es de lamentar, dado que ese tipo de trabajo hubiese sido de gran utilidad. (*Vid.* Tabla 4, en páginas anteriores).

Tabla 7:

Sesiones de la CMUE dedicadas a la subsidiariedad (2011 – 2019)	
X Legislatura (2011-2016)	
Número de sesiones de la CMUE	68
Sesiones dedicadas a la subsidiariedad	45 (66,18%)
– en exclusiva 21 (46,67%)	
– en parte 24 (53,33%)	
XI Legislatura (2016)	
Número de sesiones de la CMUE	5
Sesiones dedicadas a la subsidiariedad	2 (40,0%)
– en exclusiva 1 (50,0%)	
– en parte 1 (50,0%)	
XII Legislatura (2016-2019)	
Número de sesiones de la CMUE	39
Sesiones dedicadas a la subsidiariedad	20 (51,28%)
– en exclusiva 4 (20,0%)	
– en parte 16 (80,0%)	

VII. LOS POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS

Si en algún tema se puede decir que existe en España un gran acuerdo político, ese es la Unión Europea. Es verdad que no todas las posiciones de los grupos políticos son exactamente iguales y las diferencias son grandes cuando se trata de cuestiones como la política económica, la política social, la política de defensa, o la inmigración. Sin embargo, cuando se trata de los valores europeos, los derechos de los ciudadanos, o la necesidad misma de preservar el proceso de integración europeo o, incluso, de profundizar en el mismo, a efectos de conseguir “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, como establece el art. 1 del TUE, la coincidencia entre todos los grupos políticos que forman parte del arco parlamentario ha sido, al menos hasta el final

de la XII Legislatura, prácticamente absoluta. Y en este marco encaja precisamente la cuestión del Brexit⁵⁹.

Así, ya desde el primer momento de este proceso, cuando el Primer Ministro Cameron anunció oficialmente en el Parlamento británico, el 27 de mayo de 2015, que –en cumplimiento de lo expuesto en su *Bloomberg speech*, de enero de 2013– planeaba renegociar los términos de la adhesión del RU a la UE y convocar a continuación un referéndum sobre la permanencia del RU en la UE antes del fin de 2017, la reacción general fue contraria. En este sentido, por ejemplo, es significativo observar que cuando el Secretario de Estado para la UE –entonces Iñigo Méndez de Vigo, que luego sería Ministro de Educación, Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, en el Gobierno del PP de Rajoy– informó a la Comisión Mixta para la UE de los asuntos que se iban a tratar en el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015, en el que el Primer Ministro Cameron anunció por primera vez a sus colegas, de manera formal, sus planes de reforma de la UE y de convocar un referéndum sobre la permanencia del RU en la UE, la posición más dura en contra de tales planes no vino del propio Secretario de Estado, sino de los partidos de la oposición. Así, por ejemplo, la representante socialista catalana Meritxell Batet –que luego sería Ministra de Política Territorial y Función Pública en el Gobierno socialista de Sánchez– sostuvo con contundencia que “los Tratados no deben ni pueden ser modificados por el deseo de un solo Estado miembro [...] la Unión Europea no debe ser una organización política a la carta, en la que cada Estado miembro adopta lo que le conviene y rechaza lo que no le interesa”⁶⁰.

Y esta ha sido la línea general seguida por todos los grupos políticos con respecto al problema del Brexit en todos y cada uno de los actos parlamentarios que se celebraron a partir de aquel momento –en el pleno del Congreso, o en la CMUE–. La posición de España al respecto quedó, pues, muy bien marcada desde el inicio del proceso del Brexit, tanto por el Gobierno, como por los partidos de

⁵⁹ Vid. un estudio detallado de los posicionamientos de los partidos políticos españoles con respecto a la UE en Bar Cendón (2018), pp. 777-818.

⁶⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, X Legislatura, Comisiones Mixtas, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión núm. 66, celebrada el lunes 22 de junio de 2015. p. 2 ss.

la oposición en el parlamento, que le expresaron su apoyo de manera prácticamente general. Quizá, de todas las intervenciones realizadas por los miembros del Gobierno ante las Cámaras sobre esta cuestión, las más detalladas y significativas sean tres: en primer lugar, la larga intervención del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, ante el pleno del Congreso del día 15 de marzo de 2017, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 9-10 de marzo de 2017, en el que se realizó el debate previo y preparatorio de la Cumbre de Roma de 25 de marzo de 2017 –que habría de celebrar el 60 aniversario de la UE–, y de la “Declaración de Roma” que entonces fue aprobada⁶¹. En segundo lugar, la similarmente larga intervención del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Alfonso Dastis, en el seno de la CMUE, el 29 de marzo de 2017, precisamente el mismo día en el que el Gobierno británico presentaba en Bruselas la carta formal en la que expresaba su deseo de abandonar la UE, para informar sobre esta cuestión⁶². Y, en tercer lugar, la intervención del Presidente Pedro Sánchez ante el pleno del Congreso del 12 de diciembre de 2018, que fue, quizá, la más detallada sobre la cuestión del Brexit, por cuando se dirigió precisamente a explicar el acuerdo sobre la retirada del RU, que había sido aprobado por el Consejo Europeo (Art. 50) del 25 de noviembre de 2018⁶³. Podría decirse, aún con ciertas salvedades, que la mayor parte de las demás comparecencias carecieron de sustancia o carácter políticos y tuvieron un carácter más bien técnico –principalmente las realizadas por los Secretarios de Estado habidos durante este período–, por cuanto se dirigieron a describir de manera concreta los complejos términos de las negociaciones entre la UE y el RU, según se iban desarrollando.

No existía en España, pues, hasta ese momento, un sentimiento fuerte antieuropeo ni tampoco un movimiento populista-nacionalista

⁶¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XII Legislatura, Sesión plenaria núm. 36, miércoles 15 de marzo de 2017, p. 4 ss.

⁶² *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, XII Legislatura, Comisiones Mixtas, Sesión núm. 10, celebrada el miércoles 29 de marzo de 2017, p. 2 ss.

⁶³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XII Legislatura, Núm. 170, Sesión plenaria núm. 163 celebrada el miércoles 12 de diciembre de 2018. En esta intervención, además, el Presidente realizó un paralelismo entre la separación del RU de la UE y la hipotética separación de Cataluña de España, equiparando las dañinas consecuencias de ambos procesos.

de derechas capaz de movilizar a la sociedad a favor de sus intereses, utilizando como arma el problema del Brexit, como ha ocurrido, en cambio, en otros países europeos. Ese movimiento –Vox– sí existe en la actualidad y ha adquirido representación parlamentaria, por primera vez, tras las elecciones generales del 28 de abril de 2019 (24 diputados y el 10,3% de los votos)⁶⁴. Sin embargo, no puede ser tenido en cuenta aquí, a los efectos de este trabajo, por cuanto su representación parlamentaria es posterior al cierre de la XII Legislatura y, por tanto, no le ha permitido aún intervenir en las relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit. Sí ha existido, en cambio, durante este período, un movimiento populista de izquierda y también nacionalismos periféricos de derecha; sin embargo, todos esos movimientos radicales dicen identificarse con los valores sustantivos de la integración europea, si bien, en algunos casos, critican duramente algunos aspectos de las políticas de la UE (Gómez-Reino, Plaza-Colodro, 2018). Pero, en lo que se refiere al Brexit y la tradicional posición británica con respecto a la política social, los derechos de los ciudadanos, la intensificación del proceso de integración, o con respecto a Gibraltar, la posición común de los partidos españoles es de rechazo. No es, por tanto, una posición divergente de la sostenida tradicionalmente por los Gobiernos de España, tanto del partido socialista, como del partido popular. Y, desde luego, esta línea ha sido seguida hasta ahora también por los miembros españoles del Parlamento Europeo, de los diferentes grupos políticos.

Quizá, pues, la mejor manera de describir esta situación sea hacerlo utilizando las propias palabras del Presidente del Gobierno Sánchez, en su intervención ante el pleno del Congreso de los Diputados del 24 de octubre de 2018, cuando informaba sobre el Consejo Europeo que se había celebrado unos días antes, el 17 y 18 de octubre de 2018⁶⁵. Entonces dijo el Presidente:

⁶⁴ Vox obtuvo, además, 12 diputados en las elecciones al Parlamento de Andalucía del 2 de diciembre de 2018, y un senador en las Cortes Generales elegido por el propio el Parlamento de Andalucía.

⁶⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, Núm. 159, Sesión plenaria núm. 152, celebrada el miércoles 24 de octubre de 2018. En este Consejo Europeo debía haberse declarado el cierre formal de las negociaciones con el RU, sin embargo, eso no se logró entonces, por las discrepancias internas surgidas en el seno del Gobierno británico, y hubo que esperar al Consejo Europeo

Todos y cada uno de los diputados y diputadas que estamos aquí representados tenemos diferencias sobre esta cuestión, enormes diferencias, pero también tenemos coincidencias, señorías, más de las que inicialmente creemos. La más importante en esta cuestión es que todos y cada uno de los que estamos aquí presentes, de una u otra forma, mostramos nuestro compromiso con la Unión Europea. Tenemos una clara e inequívoca vocación europeísta. Por tanto, señorías, si compartimos un mismo horizonte, a fuerza tenemos que compartir también un mismo camino. Reforzar la Europa posBrexit.

VIII. CONCLUSIÓN

En definitiva, el marco jurídico que regula las relaciones Gobierno-Cortes en materia de la UE pone al Gobierno en una posición de superioridad, dado que, si bien el Gobierno está obligado a informar a las Cámaras tanto antes como después de las reuniones del Consejo Europeo sobre los asuntos que figuren en el orden del día, no permite a las Cortes emitir un mandato de negociación, o fijar unas posiciones a las cuales deba atenerse el Gobierno.

El Gobierno ha informado con cierta regularidad a las Cámaras de las actividades de la UE, también con respecto al Brexit. La fluidez y regularidad de estas relaciones Gobierno-Cortes, sin embargo, ha sido muy desigual. Sin duda alguna —como hemos visto—, la X Legislatura, la de mayor y más duradera estabilidad política, produjo unas comparecencias más regulares del Gobierno y el cumplimiento de manera prácticamente general de las normas que regulan este ámbito. La XI Legislatura fue irrelevante, a estos efectos, por su corta duración y las circunstancias excepcionales en las que transcurrió. Y la XII Legislatura fue muy desigual también, a estos efectos, por la inestabilidad política que la condicionó. Sin embargo, puede decirse que, si bien esta información gubernamental ha faltado en varias ocasiones, ello fue debido, no tanto a la desidia del Gobierno, como a las problemáticas circunstancias políticas por las que ha pasado España en las últimas legislaturas. Así, en el corto período de tres años

siguiente, del 25 de noviembre de 2018, para que el Acuerdo de Retirada del RU pudiese ser aprobado por la UE. Acuerdo que, sin embargo, sería rechazado por la Cámara de los Comunes el 15 de enero de 2019.

y medio, desde diciembre de 2015 hasta el momento de concluir estas líneas, ha habido en España tres elecciones generales, tres Gobiernos –uno de ellos salido de una moción de censura–, un largo período de un año con un Gobierno “en funciones”, con competencias limitadas, y un parlamento con largos períodos de inactividad entre elecciones y, por consiguiente, también con una capacidad de control del Gobierno muy reducida. Y, cuando se cerraba este trabajo, se produjo una nueva disolución de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones generales, lo cual supone que la nueva legislatura –la XIII– será la cuarta legislatura en el corto período de siete años y medio.

Esto, en definitiva, ha supuesto también que el problema del Brexit no hubiese sido tratado con la extensión y la profundidad que el tema requiere. Y, si bien el Gobierno no puede pretender una irresponsabilidad absoluta en el problema, es verdad también que las difíciles circunstancias políticas del momento –inestabilidad gubernamental, separatismo catalán, etc.– contribuyeron decisivamente a esa relegación del Brexit. El propio Presidente Sánchez lo reconocía en el Congreso, quejándose de lo que él denominó entonces “la endogamia” del debate político en España⁶⁶:

Señorías, no deja de sorprender la endogamia del debate político en España, del que todos somos rehenes. Mientras el Brexit se acerca, mientras somos testigos de las enormes implicaciones en derechos de ciudadanía, industria, pesca, trabajo, cooperación policial, judicial –en definitiva seguridad–, turismo, transporte, reconocimiento de títulos universitarios; mientras todo esto sucede, la política española permanece ajena, encapsulada en un debate circular [...] sobre la segregación de una parte de nuestro país.

Claro que, esta relegación a un segundo plano de la cuestión del Brexit en las relaciones Gobierno-Cortes, no ha sido exclusiva del parlamentarismo español, sino que un fenómeno similar se observa a lo largo de estos años en otros países europeos, tanto grandes como pequeños, como, por ejemplo, es el caso de Alemania, la República Checa, o Luxemburgo (Buth, Högenauer y Kaniok, 2019).

⁶⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, Núm. 159, Sesión plenaria núm. 152 celebrada el miércoles 24 de octubre de 2018.

Por otra parte, estas difíciles circunstancias políticas y la inestabilidad institucional han dificultado también la viabilidad de una presión social efectiva y, por lo tanto, el mayor peso de los grupos de interés—principalmente las organizaciones empresariales y sindicales—, los cuales han permanecido al margen del problema casi de manera absoluta, como si no fuera a afectarles. Es evidente, sin embargo, que el Brexit supone para España graves problemas, algunos de los cuales fueron objeto de debate en el seno de la CMUE. España tiene extensos vínculos económicos, comerciales, culturales, turísticos y humanos con el RU⁶⁷, y tiene también la cuestión de Gibraltar, que plantea problemas fronterizos y afecta seriamente a una zona muy desfavorecida del país—el Campo de Gibraltar—, pero nada de ello ha supuesto la introducción de una grave fractura en el espectro político en torno a esta cuestión. Muy al contrario, en España, a pesar de todos los problemas y deficiencias descritos en este trabajo, la cuestión del Brexit ha suscitado un amplio consenso⁶⁸ y la posición del Gobierno español en Europa se ha visto, en general, respaldada de manera unánime, tanto dentro como fuera de las Cortes Generales.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BAR CENDÓN, A. (2018). España y la UE: Objetivo ideológico y proyecto político (1978-2018). *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 777-818.
- BAR CENDÓN, A. (2019). The Spanish Parliament and Brexit. En *Brexit and Democracy: The Role of Parliaments in the UK and the European Union* (pp. 207-232). London: Palgrave Macmillan.
- BUTH, V., HÖGENAUER, A.L., KANIOK, P. (2019). The Scrutiny of Brexit in National Parliaments: Germany, Luxembourg and the Czech Republic Compared. En *Brexit and Democracy: The Role of Parliaments in the UK and the European Union* (pp. 107-132). London: Palgrave Macmillan.

⁶⁷ España tiene la colonia de ciudadanos británicos residentes más extensa de las existentes en Europa (240.394), y el RU tiene la colonia más amplia de ciudadanos españoles residentes en Europa (127.920). (Instituto Nacional de Estadística, *Población extranjera en España, y Población Española residente en el extranjero*, datos de 1 de enero de 2018).

⁶⁸ Es interesante observar que un fenómeno similar de unidad política entorno al problema del Brexit se produce también en otros Estados con graves problemas y escisiones internas, como, por ejemplo, Bélgica (Sierens y Brack, 2019).

- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2017). España y Gibraltar ante el Brexit: Modus vivendi y principado, una propuesta. En *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas* (pp. 157-175). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- DELGADO-IRIBARREN, M. (2011). Veinticinco años de funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea. En *Democracia parlamentaria, subsidiariedad e integración europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ESTEVE, F.; ILLAMOLA, M. (2012). El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales –Comisión Mixta para la UE– y por los parlamentos autonómicos de España. En *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa* (pp. 153-222). Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERRER, C. (2013). La Comisión Mixta para la Unión Europea. Sus nuevas competencias tras el Tratado de Lisboa y la influencia de los factores constitucionales del Estado español en su eficacia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 45, pp. 631-658.
- FROMAGE, D. (2017). Executive Accountability to National Parliaments in Post-crisis EU Affairs. The Persistent Shortcomings in the Council and European Council Oversight. En *National parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro crisis: Resilience or resignation?* (pp. 159-175). Oxford: Oxford University Press.
- GÓMEZ-REINO, M., PLAZA-COLODRO, C. (2018). Populist Euroscepticism in Iberian party systems, *Politics*, 38 (3), special issue on *The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis*, pp. 344-360.
- IZQUIERDO SANS, C. El Brexit y Gibraltar: la perspectiva de la Unión. En *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas* (pp. 137-156). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- LASO PÉREZ, J. (2010). Spain: Parliamentary control of European Union affairs: from a slow adapter to a national player? En *The Role of National Parliaments in the European Union* (pp. 427-476). Madrid: Facultad de Derecho Universidad Complutense.
- MALFEITO GAVIRO, J. (2017). Dossier: El Brexit. Causas y efectos de un proceso singular, *La Albolafia. Revista de Humanidades y Cultura*, 12.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. Brexit y Gibraltar: la cosoberanía como posible solución de la controversia sobre Gibraltar: Un acercamiento jurídico en el contexto del Brexit. En *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas* (pp. 11-37). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

- MARTÍN MARTÍNEZ, M., MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.) (2017). *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- PIEDRAFITA, S. (2014). The Spanish Parliament and EU Affairs in the Post Lisbon Treaty Era: All Change? *Journal of Legislative Studies*, 20 (4).
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2013). Spain. En *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits* (pp. 134-138). Brussels: European Parliament.
- SIERENS, V., BRACK, N. (2019). National and Regional Parliaments in the context of Brexit: The case of Belgium. En *Brexit and Democracy: The Role of Parliaments in the UK and the European Union* (pp. 133-153). London: Palgrave Macmillan.
- VELARDE FUERTES, J. (2017). La cuestión de Gibraltar, *La Albolafia. Revista de Humanidades y Cultura*, 12, pp. 89-92.
- VICIANO, R. (1999). La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario. *Parlamento y Constitución. Anuario*. Cortes de Castilla-La Mancha, 3, pp. 69-96.
- WESSELS, W. et al. (2013) *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*. Brussels: European Parliament.