

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR (*)

PABLO PÉREZ TREMPES (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ACTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR.— *El punto de partida histórico.*—C. *Otros actores de la política exterior.*—III. CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y TRATADOS INTERNACIONALES.—A. *La autorización parlamentaria.*—B. *La información y el problema de la calificación de los tratados.*—IV. LOS INSTRUMENTOS ORDINARIOS DE CONTROL Y LA POLÍTICA EXTERIOR.—A. *El concepto complejo de relaciones internacionales.*— B. *La variedad de actuaciones de relevancia internacional.*—V. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR.—VI. CONCLUSIONES.

(*) El presente trabajo fue presentado a las Jornadas sobre «El Parlamento y sus transformaciones actuales», que, organizadas por la Asamblea Regional de Murcia y coordinadas por la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, se celebraron en Cartagena del 11 al 13 de abril de 1988.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Letrado del Tribunal Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza un tema como es el del control parlamentario del Gobierno, a menudo se cae en un formalismo instrumentalista que se detiene en un análisis de técnicas, olvidando que es la propia formulación del tema (control parlamentario del Gobierno) queda implícito un elemento material o sustantivo cual es el objeto de control. La fiscalización parlamentaria recae sobre «la política gubernamental», sobre la actuación positiva o negativa del Ejecutivo. Partiendo de esta obviedad, un análisis pormenorizado de esa función parlamentaria exigiría introducir muchos elementos aleatorios que derivan del tipo de actividad gubernamental que pretende controlarse, o, si se quiere, de la «materia» sobre la que en un momento determinado actúa el ejecutivo, del instrumento que ha usado para llevar a cabo esa política, y de otros muchos factores. Así, por ejemplo, el control de la política económica, de la política de defensa, de la política de orden público, etc..., posee en cada caso peculiaridades; por otra parte, el uso de instrumentos normativos meramente administrativos, etc... también repercute en el alcance e instrumentos del control.

Partiendo de este dato inicial, el objeto de estas páginas es analizar algunas de las peculiaridades teóricas y prácticas que posee el control del Ejecutivo en lo que respecta a una concreta y compleja faceta de su actividad como es «la política exterior».

Se trata de hacer algunas reflexiones generales sin pretender ofrecer un cuadro acabado de todo el tema (1) ni de su realidad en España (2); ambas cosas excederían del objeto de un trabajo como el que aquí se presenta.

El primer problema que se plantea a la hora de abordar este tema es el de la propia definición de lo que debe de entenderse por política exterior. No se trata de determinar sus límites positivos y negativos en relación con otros sectores de la actividad estatal, lo que de por sí resultaría prácticamente imposible, sino, solamente, de poner de manifiesto la creciente complejidad que el concepto, en sí mismo o a través de formulaciones afines (acción exterior, poder exterior, relaciones internacionales, etc...), ha alcanzado en estos momentos de la Historia.

Tradicionalmente los límites del poder exterior del Estado estaban más o menos definidos a través de determinadas acciones como el *treaty making power*, el *ius legationis*, etc... Actualmente, en cambio, el proceso de internacionalización de la vida política, social, cultural y económica hace mucho más difusos los límites de lo «interno» y lo «externo», imbricando en un sinfín de formas ambas facetas (3). Dicho de otra forma, en muchos sectores de la actividad pública, e incluso en algunos de la privada, es muy difícil distinguir entre lo estatal y lo internacional. Ello repercute necesariamente sobre los mecanismos internos

(1) Quien más ampliamente ha estudiado el control parlamentario de la política exterior desde el prisma constitucional ha sido, sin duda, A. REMIRO BROTONS. Entre sus trabajos al respecto pueden citarse los siguientes: «Comentarios a los arts. 93 y 94», en O. Alzaga (drt.), *Constitución española de 1978*, t. VII, p. 429 y ss.; «El poder exterior del Estado», *Documentación Administrativa*, n.º 205, 1985, p. 67 y ss.; *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, p. 81 y ss.

(2) En la *Revista Española de Derecho Internacional* se ha ofrecido desde 1978-79 una cumplida información puntual sobre el tema por parte de C. GUTIERREZ ESPADA, A. L. CALVO CARAVACA y R. M.ª RIQUELME, bajo la dirección de A. REMIRO BROTONS, en la sección «Prácticas española de Derecho Internacional». Por otro lado, parece que el Centro de Estudios Constitucionales va a realizar una publicación sobre el tema próximamente.

(3) En este sentido véase, por ejemplo, C. FRIEDRICH, *Gobierno Constitucional y Democracia*, t. I, Madrid, 1975, p. 169 y ss.

de ordenación, reparto y control del poder. Prueba manifiesta de ello es la creciente preocupación en el Estado moderno, sin que España sea una excepción, sobre las repercusiones que esa dimensión de la vida pública tiene en temas tan dispares como el reparto territorial interno del poder (4), las relaciones del Derecho interno con el Derecho internacional, *lato sensu*, en especial con el Derecho derivado de organizaciones internacionales (5), la defensa de derechos fundamentales por tribunales internacionales, particularmente por el Tribunal Europeo en Derechos Humanos (6), ello sin entrar en temas como la internacionalización del tráfico mercantil, la política monetaria, etc...

No cabe duda de que la aparición de entes supranacionales, de estructura y organización innovadoras incluso frente a las tradicionales formas de desarrollar las relaciones internacionales, acentúa aún más las profundas transformaciones en las relaciones entre lo interno y lo externo. De ello ha quedado constancia en la Constitución en el artículo 93, que, en la línea, de lo que sucede en otros países europeos, permite la atribución del ejercicio de competencias constitucionales a organizaciones internacionales, e, incluso, en el artículo 10.2, donde se establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales de acuerdo con tratados internacionales suscritos por España. El proceso que, arrancando en la misma transición política, ha conducido a la integración española en las más importantes manifestaciones institucionales del entramado supranacional europeo-occidental, como son el Consejo de Europa, la Comunidad Europea y el Tratado del Atlántico Norte, hace que todo el fenómeno de mutación del concepto de relaciones internacionales y

(4) Sobre ello véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMP, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, y bibliografía allí citada.

(5) Véanse, a título meramente indicativo, los trabajos de A. MANGAS, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Madrid, 1986; S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986; o G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Los efectos internos del Derecho Comunitario», *Documentación Administrativa*, n.º 201, 1984, p. 51 y ss.

(6) Véase, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y otros, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, 1983, y bibliografía allí citada.

de sus repercusiones internas se ponga de manifiesto en nuestras fronteras con especial virulencia.

En definitiva, lo que se está produciendo como consecuencia de este proceso de internacionalización es una transformación del concepto mismo de Estado que repercute necesariamente en sus estructuras internas, incluidas las constitucionales. A ello no es ajeno el propio control parlamentario del Ejecutivo que se ve también transformado en varios sentidos. Por una parte, la mayor importancia y dependencia interna de la política exterior ha llevado a un proceso de «democratización» de su control, lo que básicamente equivale a decir que se ha buscado una mayor participación parlamentaria en la política exterior. Pero, por otro, esa misma dependencia limita el alcance del control al estar muchas actuaciones estatales vinculadas a «compromisos internacionales».

II. LOS ACTORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

A. *El punto de partida histórico*

Desde los propios orígenes de la construcción del principio de separación de poderes, la acción exterior del Estado se ha visto confiada al Ejecutivo, dejando escasos márgenes de actuación al Parlamento. La conexión entre poder exterior del Estado y prerrogativa regia en el sistema político inglés arranca de las mismas construcciones de LOCKE, quien no sólo distinguía conceptualmente «poder federativo» y «ejecutivo», sino que, además, fundamentaba esa distinción en la mayor discrecionalidad del primero.

La buena o mala dirección del poder federativo, afirmaba LOCKE, *«acarrea graves consecuencias a la comunidad política, resulta mucho más difícil reglamentarlo mediante leyes positivas ya establecidas de antemano que el poder ejecutivo. Por esa razón es imprescindible confiarlo a la prudencia y a la sabiduría de quienes están encargados de ejercerlo para el bien público... La norma a seguir cuando se trata de extranjeros depende mucho de la manera que estos tie-*

nen de actuar, y de los cambios que ocurren en sus propósitos y en sus intereses. Como consecuencia de ello, es preciso dejar una gran amplitud a la iniciativa prudente de las personas a quienes está encomendado ese poder, para que ellos lo ejerciten en interés de la comunidad pública con la máxima habilidad posible» (7).

La propia teoría democrática de ROUSSEAU en un cierto sentido se autolimita al tratar el problema de las relaciones internacionales. Señalaba el autor ginebrino que «el ejercicio exterior del poder no conviene al pueblo», debiendo dejarse en manos de quien está más preparado para ello, y considerando que «las alianzas entre Estados, las declaraciones de guerra y los tratados de paz no son actos de soberanía, sino de gobierno» (8).

Estas ideas, presentes en los grandes teóricos de lo que después había de ser el Estado de Derecho, marcan la línea de lo que ha sido la práctica institucional de éste. La política exterior ha sido, y es en gran medida, una tarea reservada al Ejecutivo, primero depositada en manos del Monarca y luego del Gobierno en cuanto que las responsabilidades del Ejecutivo se han ido transfiriendo al segundo (9).

B. *La definición constitucional*

Sin embargo, y aunque ésta siga siendo la tendencia general, en los últimos años, en especial tras la II Guerra Mundial, se ha desarrollado, como se apuntó previamente, lo que se ha dado en llamar un cierto proceso de *democratización* de la política exterior, consistente en abrir cauces de participación en la misma en

(7) J. LOCKE, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Madrid, 1976, p. 112.

(8) «Les luttes du proscrit 1762-1765. Lettres écrites de la montagne, Seconde partie, 7^{me} lettre», en *Deuvres complètes*, Paris, 1971, t. III, p. 460.

(9) En este sentido puede verse J. L. CASCAJO, «Notas sobre el control parlamentario de la política exterior», en M. Ramírez (edt.). *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978, p. 352 y ss. Una exposición del tema en Gran Bretaña puede verse, por ejemplo, en P. G. RICHARDS, *Parliament and foreign affairs*, Londres, 1967, p. 13 y ss.

favor del Parlamento. Ello queda puesto de manifiesto especialmente en los regímenes parlamentarios europeos (10).

En este contexto, y tras una experiencia en la que, como en todos los campos, habían dominado los principios, fórmulas y técnicas autoritarias (11), se elaboró la Constitución española. La solución que en ella se dio al problema de la definición de las reglas de gestión y ejecución de la política exterior responde, en sus grandes líneas, al sistema general del modelo parlamentario monárquico. Dichas líneas pueden resumirse así:

- *Posición simbólica* del Jefe del Estado, residuo de la tradicional prerrogativa regia (art. 56 y 63 de la Constitución).
- *Dirección efectiva* de la política exterior por parte del Gobierno (art. 97).
- *Control político y participación en la función normativa* por parte de las Cortes Generales (art. 66.2).

Sin entrar en el análisis pormenorizado del alcance de las facultades de cada uno de los sujetos internos de la política exterior (12), conviene, sin embargo, hacer algunas reflexiones al respecto.

(10) Sobre el tema puede verse, por ejemplo, G. GARAVOGLIA, «Parlamento e política estera: un esame comparato», *Quaderni Costituzionali*, n.º 3, 1984, p. 605 y ss.

(11) Sobre la práctica en este terreno durante el régimen del General Franco pueden verse, por ejemplo, los trabajos de A. REMIRO BROTONS, *Las Cortes Generales y la política exterior española*, Valladolid, 1977, o F. FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, *El control parlamentario de la política exterior en el Derecho español*, Madrid, 1977. Véanse también las consideraciones al respecto de A. GARRORENA en su trabajo *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, 1977, p. 88 y ss.

(12) Sobre el tema véase, por ejemplo, A. REMIRO, *La acción exterior del Estado*, cit., cap. 4.

En materia de política exterior, en principio, y dejando al margen de momento la función normativa sobre la que se volverá más adelante, se reproduce el esquema general de la participación institucional en el poder del Estado, es decir: función simbólica de la Jefatura del Estado, dirección efectiva del Ejecutivo y control político del Parlamento. Sin embargo, esta primera impresión se ve algo relativizada si se analizan más detenidamente las facultades de cada uno de los protagonistas, y, sobre todo, si se ve el papel que en este terreno juegan o pueden jugar otros sujetos institucionales.

C. Otros actores de la política exterior

a) Comenzando por la posición de las *Cortes Generales*, y dejando de momento el problema del control, objeto central de este trabajo al que posteriormente se hará referencia, hay que señalar que dicha posición no se reduce a ejercer el citado control. En todos los países occidentales existe una tendencia a intentar configurar una posición internacional y, en consecuencia, una política exterior con el más amplio apoyo político posible, o, si se quiere, por utilizar una terminología más actual, una política exterior consensuada (13).

Esta unificación de la política exterior, que ha estado presente en la última década de la vida española, lleva a que las Cortes no se limiten a «controlar», sino que, en múltiples ocasiones realizan actuaciones de iniciativa, apoyo o coparticipación en la política exterior cuya dirección corresponde al Gobierno. No obstante, la posición generalizada de la doctrina es la de considerar que el papel de las Cortes en este campo ha sido más bien tímido (14).

(13) Este proceso se ha producido incluso en Italia, donde la polarización política lo hacía más difícil. Sobre ello véase, por ejemplo, A. MANZELLA, «Il processo decisionale nella politica estera italiana», *Quaderni Costituzionali*, n.º 3, 1984, p. 479 y ss.

(14) Véase, por ejemplo, F. ALDECOA LUZARRAGA, «Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)», en la obra colectiva *Pensamiento Jurídico y Sociedad internacio-*

b) Junto a los sujetos tradicionales de la política exterior, aparecen en la vida política contemporánea, aunque sea de forma eventual, otros partícipes en su definición. Un caso claro es el de la *participación directa del pueblo* más allá del difuso control electoral. Ello encaja en la general tendencia a reforzar la participación extraordinaria del electorado a través de fórmulas de democracia directa. Prueba manifiesta de ello ha sido, por ejemplo, el amplio recurso al referéndum en algunos de los procesos de integración y en otros extremos de la vida de la Comunidad Europea (15).

Ahora bien, ese carácter extraordinario de la participación directa se acrecienta aún más en materia de política exterior en la línea de recelo que ya abriera, como se ha visto, el mismo ROUSSEAU. En este sentido, en España, el artículo 87.3 de la Constitución excluye de la iniciativa legislativa popular las materias de «carácter internacional». Ello supone que la participación popular directa queda en manos del Ejecutivo, a través del referéndum consultivo, si bien, como es sabido, la única vez que se ha utilizado ha sido precisamente en este terreno con ocasión de la consulta sobre la permanencia de España en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte.

c) A la hora de determinar el papel de los sujetos internos en la política exterior, se olvida señalar las particularidades que el *control judicial* posee en relación con la política exterior a través de la fiscalización de tratados internacionales. No es ésta la ocasión para detenerse en tan complejo tema. Baste señalar que las particularidades de los actos de derecho internacional hacen

nal. *Estudios en honor del D. Antonio Truyol Serra, I*, Madrid, 1986, p. 100. Un planteamiento general del tema puede verse en R. MESA, «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *Documentación Administrativa*, n.º 205, 1985, p. 143 y ss.

(15) Dinamarca, Irlanda y Noruega para su adhesión (1972), Gran Bretaña para mantener su integración (1975), Francia respecto de la integración de otros países (1972), Irlanda para la ratificación del Acta única Europea (1987), salida de Groenlandia (1982). Otros países también han realizado referendos sobre temas de política exterior; al margen del tradicional caso de Suiza, puede citarse el referéndum panameño sobre el canal (1977).

que, por muy profundo que sea el sistema de control judicial interno [arts. 95 de la Constitución y 78 y 27.2.c) de la LOTC], sus efectos sean sólo *ad intram*, y, en consecuencia, limitados, debiendo el Ejecutivo extraer sus consecuencias y hacerlas efectivas hacia el exterior (16).

d) La propia complejidad de los conceptos como «relaciones internacionales», «poder exterior», etc..., y su ya señalada permeabilidad con su antítesis, lo «interno», hacen que, aunque aspectos tales como el *treaty making power* sigan más o menos definidos, otras acciones salen de los corsés tradicionales y, por tanto, también de los límites jurídicos que han regulado las relaciones internacionales. Junto a los pilares institucionales de las relaciones exteriores aparecen otros sujetos que desarrollan de una u otra forma actuaciones de «relieve internacional», o de «promoción internacional» (17), por utilizar conceptos acuñados por la doctrina y la jurisprudencia italiana. El caso más claro es el de las *Comunidades Autónomas*, algunos de cuyos Estatutos les reservan actuaciones en este campo de tipo impulsor, de colaboración o consultivo, y sobre cuyos límites aún no existen pronunciamientos realmente significativos por parte del Tribunal Constitucional (18).

e) Dentro de este breve apunte, hay que recordar también que la integración en la *Comunidad Europea* ha supuesto la aparición de un nuevo sujeto de política exterior, exento, además, de control directo por parte de las Cortes Generales. La

(16) Pueden verse al respecto los trabajos de A. REMIRO BROTONS, «La constitucionalidad de los Tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional», en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, t. III, Madrid, 1981, p. 2229 y ss.; o J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 30, 1981, p. 471 y ss.

(17) Sobre estas distinciones puede verse, por ejemplo, C. MORVIDUCCI, «La attività di rilievo internazionale e l'interpretazione governativa dell'art. 4, D.P.R. 616», en la obra colectiva *Comunità Europee e ruolo delle Regioni*, Milán, 1981, p. 107 y ss.

(18) Sobre el tema me permito remitir a mi trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, cap. II, apdo. 2, y a la bibliografía allí citada.

transferencia de competencias derivadas de la Constitución incluye parte del poder exterior ya que las instituciones comunitarias desarrollan cierto poder europeo exterior que supone, incluso, un *treaty making power* propio, como demuestra, por ejemplo, la reciente negociación y conclusión del Acuerdo pesquero con Marruecos, de efectos casi exclusivos para España. Sobre este tema se volverá también posteriormente.

En definitiva, pues, el esquema inicial de configuración del papel de los sujetos de la política exterior ha de completarse con otros elementos, más o menos coyunturales, pero de importancia. Dicho esquema quedaría, pues, así:

<i>Jefatura del Estado:</i>	función simbólica.
<i>Gobierno:</i>	dirección efectiva.
<i>Cortes Generales:</i>	control político, participación en la función normativa y coadyuvante en la dirección.
<i>Tribunal Constitucional:</i>	control jurídico con efectos internos.
<i>Comunidades Autónomas:</i>	impulso, colaboración y consulta.
<i>Electorado:</i>	control electoral y participación extraordinaria a través del referéndum.
<i>Comunidad Europea:</i>	ejercicio autónomo de parte del poder exterior y de las distintas funciones que en él se incluyen.

III. CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y TRATADOS INTERNACIONALES

Como se ha visto previamente, las Cortes Generales ocupan en materia de política exterior un papel, en principio, similar al que poseen en otras materias. Esto es así especialmente en el ámbito de su función de control, pero no en el de la función le-

gislativa dadas las peculiaridades de los instrumentos normativos internacionales, es decir, de los tratados internacionales.

Centrada la exposición, pues, en el control, sin entrar en el alcance mismo del concepto (19), y entendiendo éste en un sentido amplio, los instrumentos a través de los cuales se ejercita dicho control son, en parte, similares a los que se usan en otras materias: preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, instrumentos de exigencia de responsabilidad, etc... Junto a ellos debe señalarse la peculiaridad que representa la participación parlamentaria en el *treaty making power* estatal. Esta participación tiene un doble sentido: por una parte viene a ser un equivalente, obviamente devaluado por la propia naturaleza del tratado internacional, de la función legislativa ordinaria, dando un mínimo de legitimación democrática parlamentaria a parte de los acuerdos estatales con otros sujetos de Derecho Internacional. Por otro, que es el que más interesa aquí, dicha participación sirve para controlar la acción exterior del Gobierno, que tiene una de sus manifestaciones más importantes en la conclusión de los tratados.

El control que se realiza a través de la participación de las Cortes en el *treaty making power* estatal tiene un alcance limitado. La Constitución, como es sabido, distingue tres tipos de Tratados (20) a los efectos de la participación parlamentaria en su proceso de conclusión:

(19) Sobre las distintas acepciones del término puede verse, por ejemplo, J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1985, p. 41 y ss.

(20) No es este el momento de precisar cuál es el significado que hay que dar a los conceptos de «tratado» y «convenio» que utilizan los arts. 93 y 94 de la norma fundamental u otros también usados en otros preceptos. Baste señalar que tanto la doctrina como la práctica parlamentaria los entiende en el sentido amplio en que lo entiende el art. 2.1 a) del Convenio de Viena sobre Derechos de los Tratados, parte integrante de nuestro ordenamiento, aunque, como posteriormente se verá, esa amplitud no elimina todos los problemas desde el punto de vista técnico-político. Sobre el tema puede verse, por ejemplo, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, p. 20 y ss.

- a) Aquellos cuya celebración exige ser autorizada mediante ley orgánica (art. 93).
- b) Aquellos cuya prestación de consentimiento exige autorización de las Cortes (art. 94.1).
- c) Aquellos de los que las Cortes son sólo informadas (art. 94.2).

A. *La autorización parlamentaria*

En ninguno de los casos, y menos en el del artículo 94.2 al que luego se hará referencia, la intervención de las Cortes no es, ni puede ser, equiparable a la que desarrollan en la función legislativa. Ello deriva, en primer lugar, del carácter convencional o contractual que los Tratados tienen, al ser dos o más los sujetos que dan vida a la norma internacional. La discusión, el pacto y el acuerdo final limitan, pues, el grado de intervención del Legislativo. Su función se concreta, básicamente y por regla general, en manifestar su acuerdo o no con la conveniencia de que se concluya un determinado Tratado y, como máximo, en ocasiones, en fijar algunas condiciones de la negociación internacional.

El peso de la negociación y conclusión de los Tratados reside, pues, y lógicamente, en el Gobierno. Ello no quiere decir que las Cortes deban permanecer ajenas a todo el proceso, o que deban de limitarse, en su caso, a conceder las autorizaciones previstas constitucionalmente. Sin detenerse en al alcance de la intervención del Legislativo en el proceso de conclusión de Tratados en cuanto proceso de producción normativa, pueden señalarse algunos puntos de interés sobre el valor de dicho proceso en la función de fiscalización del Ejecutivo.

Aunque la iniciativa para comenzar el procedimiento de conclusión de Tratados corresponde en su sentido formal al Gobierno, no cabe duda que éste puede adoptarla por sugerencia, motivación o incentivación de las Cortes (21), procesos de impulso

(21) Véase en este sentido, por ejemplo, A. REMIRO, *La acción exterior del Estado*, cit., p. 147 y ss.

que puedan dejar ver una simple colaboración en la política exterior o una auténtica crítica a una inactividad del Gobierno.

Algo parecido sucede en la fase de negociación de los Tratados. Dicha negociación corresponde al Ejecutivo pero las Cortes pueden, a través de los distintos instrumentos de control, seguir dicha negociación e, incluso, condicionarla políticamente. Sobre este extremo parece existir acuerdo por parte de la doctrina. Sin embargo surgen algunos problemas acerca de la posibilidad de que el citado condicionamiento pueda llegar a ser verdaderamente jurídico y no meramente político. Así, algún sector de la doctrina ha planteado la posibilidad de que se obligue a iniciar conversaciones con otros sujetos de Derecho Internacional por medio de una proposición de ley, o de que se obligue a la emisión de consentimiento a un tratado multilateral cuyas disposiciones son conocidas de antemano (22). El problema de fondo, no obstante, no creo que se centre en cuál deba ser el instrumento para delimitar la acción del Gobierno, sino en sus efectos.

Dicho de otra forma, ¿qué diferencia de eficacia existe entre una manifestación de voluntad parlamentaria para que se celebre un Tratado o, incluso para que se denuncie, realizada a través de una proposición de ley aprobada posteriormente o a través de una proposición no de ley? ¿Qué sanción jurídica se seguiría de un incumplimiento de una ley con dicho contenido? La única que podría derivarse salvo error u omisión de quien suscribe, sería una exigencia de responsabilidad política. En definitiva, no es esa pretensión el contenido de una Ley y, en consecuencia, resultaría lógico que los órganos de gobierno de las Cámaras no admitieran una proposición de ley de tal naturaleza, señalando la forma de la proposición no de ley como la adecuada.

Problema distinto es el de la eficacia de las condiciones o límites planteados a una negociación internacional a través de

(22) Véase A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, «Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución», *Revista de Derecho Político*, n.º 15, 1982, p. 101 y ss.

los medios específicos de autorización constitucionalmente previstos.

En primer lugar, las Cortes pueden, no sólo negar su autorización, sino también introducir propuestas de aplazamiento, reservas y declaraciones cuando los Tratados así lo permitan (art. 155 y ss. del Reglamento del Congreso y 144 y ss. del Reglamento del Senado). Esto hace posible, pues, condicionar la actuación del Ejecutivo y, en algún caso así se ha hecho (23). En estos supuestos, se trata de auténticos límites jurídicos que el Gobierno debe respetar por tratarse de manifestaciones de las potestades que las cámaras poseen constitucionalmente en el proceso de ratificación de los Tratados.

Supuesto también distinto es el del establecimiento de condiciones no tan fáciles de fijar jurídicamente, sino que tienen un cierto margen de apreciación y que son susceptibles de variaciones, interpretaciones, etc... Algo de esto hubo, por ejemplo, en la autorización para la adhesión de España al Tratado de la Organización del Atlántico Norte y Protocolos anejos, donde las Cortes establecieron algunas condiciones a la negociación posterior que tenía por finalidad articular la posición española en el esquema defensivo (24).

En estos supuestos parece lógica la estructura que se siguió en el caso de la OTAN, consistente en fijar «recomendaciones», y, si se estima conveniente, prever instrumentos de control espe-

(23) Tal cosa sucedió, a propuesta del Senado, luego ratificada por la Comisión Mixta Congreso-Senado, en relación con el Convenio sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, proponiendo una reserva referente a la *Balaenoptera phisalus*, Ballena de Aleta o Rorcual común. Véase el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 226 (f), de 18 de diciembre de 1985, p. 51.

(24) Estas condiciones, por otra parte, tienen una cierta conexión con las que luego se incluyeron en la pregunta del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. Véase el texto en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Senado, I Legislatura, Serie IV, núm. 70 (d), de 21 de noviembre de 1981, p. 23.

cíficos: autorizaciones para ulteriores decisiones, creación de comisiones de seguimiento, etc...

B. *La información y el problema de la calificación de los tratados*

Uno de los problemas mayores que plantea la regulación constitucional de los tratados internacionales es el de la distinción establecida entre aquéllos que precisan de autorización y los que exigen exclusivamente información a las Cortes. La diferencia parece estar justificada por distintas razones, tanto políticas (importancia de los tratados), como, incluso jurídicas, ya que muchos tratados serían más conectables con el fenómeno reglamentario que legislativo (25).

Desde el punto de vista del control parlamentario, dos son los problemas que se plantean respecto a los Tratados del artículo 94.2 de la Constitución.

El primero de ellos es el de las consecuencias que la información al Legislativo puede traer consigo. En este terreno, la respuesta parece clara: se trata de que cuente con instrumentos para poder llevar a cabo su función de control a través de los medios ordinarios creados con tal fin.

El segundo problema, mucho más complejo, es el de la calificación de los Tratados para determinar cuál es el procedimiento parlamentario que deben seguir. Si el límite entre los del artículo 93 y los del 94.1 ha planteado ya algún conflicto (26), resultan

(25) Piénsese, por ejemplo, en Tratados que son mero desarrollo de un Tratado principal. Esta idea está presente en la doctrina del Consejo de Estado sobre el tema; véase al respecto J. CARDONA LLORENS, «La autorización parlamentaria de los tratados: los seis primeros años de práctica constitucional», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, 1987, p. 735 y ss., y los numerosos dictámenes allí citados.

(26) El único caso en que se ha utilizado el art. 93.1 ha sido el de la incorporación a las Comunidades Europeas y, posteriormente, el de la modificación de los Tratados constitutivos a través del Acta Unica Europea. Ahora bien, fue

mucho más frecuentes éstos a la hora de deslindar los últimos respecto a los del artículo 94.2 de la norma fundamental. El tema es de sobra conocido por su amplio tratamiento doctrinal (27), por lo que basta aquí señalar alguno de los problemas que plantea en relación con el control parlamentario.

El primero, y obvio, es que los poderes de las Cortes se ven disminuidos por la calificación que se realice ya que, en un caso, deben autorizar y en otro sólo ser informadas. La estructura de lista *ratione materiae* que sigue el artículo 94.1, a la que se une un criterio de lógica en la estructura del ordenamiento [art. 94.1.e)], hace muy difícil en ocasiones el deslinde, lo que deja abierta la puerta tanto a errores de calificación como, incluso, a calificaciones fraudulentas cuya finalidad sea, precisamente, eludir el control que supone la no autorización o la introducción de reservas.

La posición del Gobierno, en cuanto que es él quien negocia los tratados, lleva a que sea su iniciativa la que marque el procedimiento a seguir, con la importante consecuencia de que la opción por la información supone que el tratado puede llegar a las Cortes cuando ya es parte del ordenamiento. Existe el control previo establecido por el artículo 22.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado que obliga a solicitar el dictamen de la Comisión Permanente de este órgano para determinar si es precisa o no la autorización parlamentaria.

No obstante, este control no es suficiente ya que, por una parte, el dictamen del alto órgano consultivo no vincula ni al Gobierno (art. 2.3 de la propia Ley Orgánica), ni, menos aún, a las Cortes. Por otro lado, y a pesar de lo que puede desprenderse del dictado literal del artículo 22.1 de la LOCE, razones prácti-

conflictiva la calificación en este terreno de la Adhesión al Tratado del Atlántico Norte». Sobre ello puede verse, por ejemplo, A. MANGAS, «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», *Revista de Estudios Internacionales*, 1981, p. 81 y ss.

(27) Véase, por ejemplo, A. REMIRO BROTONS, «La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales: el problema de la calificación», *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 1, 1980, p. 123 y ss., o J.

cas han acabado imponiendo que no se sometán a dictamen todos los tratados, sino sólo aquéllos que son tramitados para autorización y los que planteen duda sobre cuál deba ser el procedimiento (28). Ello es tanto como dejar en manos del Gobierno el uso del único control existente sobre la calificación, que ya de por sí pertenece al Gobierno. No obstante, han existido casos en que, remitidos para información determinados Tratados, la Mesa del Congreso los ha tramitado a través del artículo 94.1 de la Constitución, es decir, para su autorización (29). Esta práctica puede plantear problemas ya que puede darse la paradoja de que un Tratado, publicado incluso en el Boletín Oficial del Estado, fuera posteriormente no autorizado. Por otro lado no está claro si la actuación de la Mesa posee una cobertura constitucional suficiente o si, en puridad, no se esté evitando por esa vía ir a la posible solución jurídica del mismo: el conflicto de atribuciones entre Gobierno y cámara (30). En este momento se trata sólo de plantear un problema cuya solución excede del propósito de estas páginas pero del que se extraerá alguna consecuencia posterior. Este es, pues, uno de los muchos temas que surgen de la actual situación del ejercicio del *treaty making power*, pero que si se analiza desde un punto de vista práctico, y desde el prisma del control parlamentario, probablemente sea menos conflictivo en sus consecuencias de lo que aparentemente pueda parecer.

CARDONA LLORENS, «La autorización parlamentaria de los Tratados: los primeros seis años de práctica constitucional», *cit.*, p. 715 y ss.

(28) Véase el Dictamen n.º 43.320, de 23 de abril de 1981, «Sobre interpretación, en orden a los tratados internacionales, del art. 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado», en Consejo de Estado, *Recopilación de doctrina legal 1981*, Madrid, 1983, pp. 518-523. Una reflexión sobre el mismo se encuentra en el trabajo de J. CARDONA LLORENS, «La autorización parlamentaria de los tratados: los primeros seis años de práctica constitucional», *cit.*, p. 736 y ss.

(29) Así, por ejemplo, durante la segunda legislatura, de los 145 Tratados que se tramitaron para autorización, 29 lo fueron por acuerdo de la Mesa del Congreso ya que habían sido presentados para información; *Memoria de la III Legislatura, 1982-1986*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 105.

(30) Véase en este sentido J. CARDONA LLORENS, «La autorización parlamentaria de los tratados: los primeros seis años de práctica constitucional», *cit.*, pp. 742-743.

En efecto, dejando al margen las características formalmente constitucionales de la operación de calificación de los tratados, las Cortes, aun aceptando la calificación gubernamental de un tratado, podrían poner en funcionamiento los instrumentos de control para exigir responsabilidades políticas al Ejecutivo tan pronto como tuvieran conocimiento de la conclusión. Dicho de otra forma, aunque la solución jurídica sea más compleja, el tema no excluye, aunque ciertamente limita, el ejercicio del control parlamentario.

Otro tanto cabe decir de otras prácticas de la vida jurídica internacional que hoy en día pueden limitar, o ser utilizadas para limitar el control parlamentario del Gobierno, como son la autorización anticipada o la aplicación provisional, cuyo análisis haría aún más extenso este trabajo (31).

No se trata ni de justificar todo ni de restar importancia a problemas jurídicos que deben encontrar solución en el Estado de Derecho. Lo único que aquí se quiere poner de manifiesto es que los instrumentos ordinarios de control y exigencia de responsabilidad dan a las Cortes poderes suficientes, aunque quizá no siempre sean los necesarios, para ejercer ese control del Ejecutivo si existe auténtica voluntad política para ello.

IV. LOS INSTRUMENTOS ORDINARIOS DE CONTROL Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Dejando ahora a un lado el control parlamentario que las Cámaras puedan ejercer a través de su intervención en el *treaty making power*, y centrandolo en la exposición en los instrumentos ordinarios de control, se señalaba al comienzo del trabajo que estos instrumentos son de igual aplicación en materia de relaciones internacionales que en cualquier otro campo de la actividad del Ejecutivo. En consecuencia no procede hacer una exposición

(31) Véase, por ejemplo, A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, cit., p. 188 y ss.

de todos esos instrumentos, sino solamente realizar algunas indicaciones, no exhaustivas, sobre su uso en este campo.

A. *El concepto complejo de relaciones internacionales*

El primer problema a plantear, al que previamente se ha hecho referencia, es el derivado del contenido, en tendencia omnicomprensiva, que en la actualidad tienen las relaciones internacionales. Dicho de otra manera, en el seno de las mismas se incluyen materias que afectan a todo tipo de actividades: económicas, culturales, sociales, políticas, defensivas, etc...

Ello tiene sus repercusiones, en primer lugar, en el modo en que se ejerce el control parlamentario. En el seno de las Cámaras existe una cierta especialización del trabajo al menos, desde luego, en una primera instancia como es la Comisión. Prueba de la complejidad del concepto y alcance de las relaciones internacionales es la existencia, junto a las Comisiones de Asuntos Exteriores, de otras Comisiones, permanentes o no, cuya definición misma lleva implícita una nota de «internacionalidad», si se permite la expresión. Este es el caso, por ejemplo, de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, Asuntos Iberoamericanos (Senado), Comisión especial de Derechos Humanos (Senado, I legislatura), Comisión especial de investigación de desaparición de súbditos españoles en países de América (Senado II legislatura), etc...

A este hecho, y como prueba manifiesta de la difícil departamentalización del control, se unen otros como las habituales comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores en Comisiones distintas a su homónima, y de otros Ministros en las de Asuntos Exteriores, etc... Estos hechos no son sino las manifestaciones más primarias de la complejidad del concepto de relaciones internacionales y de su imbricación con los aspectos más variados de la actividad «interna». La reflexión principal que todo ello plantea es la de cuál deba ser el criterio ordenador de las actividades de control. Así, por ejemplo, y centrándose obviamente siempre en las labores de las Comisiones, ¿dónde debe

tramitarse un Tratado internacional sobre protección de medio ambiente; quién y dónde debe comparecer para explicar la acción coordinada, suponiendo que exista, de los distintos países del Mediterráneo para la protección de este mar? (32).

Quizá haya llegado la hora de reflexionar sobre la conveniencia de reducir el concepto de relaciones internacionales a la fijación de las grandes líneas de la política exterior y residenciar su concreción en función de la materia de que trate, por más que en esta distinción los límites sean también imprecisos. Ello redundaría posiblemente, y una vez hechos los necesarios ajustes de funcionamiento interno de las Cámaras sin complicar éste aún más, en una mayor eficacia del control parlamentario. Los problemas que en la actualidad plantea el exceso de información, su especialización y la dificultad para acceder a ella quizá se aliviara si se siguiera un criterio material más estricto para el reparto de trabajo.

B. La variedad de actuaciones de relevancia internacional

Se señalaba también al principio de estas páginas que los tratados internacionales no agotan, ni mucho menos, las actuaciones exteriores del Estado. Al margen de los problemas que pueden plantear algunos acuerdos sobre su carácter o no de tratados, tema clásico del Derecho Internacional al que ya se ha hecho referencia, existen otras muchas acciones internacionales del Ejecutivo, de una trascendencia en ocasiones mayor que la conclusión de algunos tratados internacionales. Piénsese, por ejemplo, en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países comunitarios, en la actuación estatal en foros internacionales (Organización de las Naciones Unidas, OTAN, etc...), en todo el complejo sistema de toma de decisiones en el seno de la

(32) Tanto en el Congreso como en el Senado es la Comisión de Asuntos Exteriores la que tramita todos los Tratados Internacionales, aunque, al menos en el Senado, no se deduce este imperativo del Reglamento. En ocasiones, no obstante, se informa también a la Comisión correspondiente por razón de la materia.

Comunidad Europea en la que participa la mayoría de los miembros del Gobierno, etc...

No cabe duda de que también en este tipo de actuaciones, y quizá especialmente en ellas, es necesario el control parlamentario. Su importancia, no sólo como manifestación y concreción de la política exterior, sino, incluso, como lugar de gestación por ser donde se coordina con la de otros países, justifica dicha necesidad de control. Este se desarrolla normalmente a partir de la formación que suministran los protagonistas de dichas actuaciones estatales a iniciativa propia o de las Cámaras. Sin embargo, en la medida en que se institucionalizan algunas de esas actuaciones internacionales pueden y deben en muchos casos también institucionalizarse las estructuras que permitan el seguimiento y control del Ejecutivo. Eso es lo que, en parte al menos, permite la creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas (33). Ejemplos como éste de creación de comisiones *ad hoc*, o el establecimiento de reuniones periódicas de las Comunidades de Asuntos Exteriores o, incluso, del Pleno, antes o después de los más importantes encuentros internacionales, son posiblemente fórmulas que permiten un mejor seguimiento y control de la política exterior del Gobierno (34).

(33) Sobre esta Comisión, creada por la Ley 47/1985, puede verse, por ejemplo, E. ALONSO GARCIA «Addenda. La Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación a Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO (drts.), *Tratado de Derecho Comunitario*, vol I, Madrid 1986, pp. 383-384; M. MEDINA, «El Parlamento y la recepción del Derecho comunitario en el Derecho español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 72, 1986-87, p. 403 y ss.; o C. MOLINA DEL POZO, «Comentarios en torno a la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas», *Revista General de derecho*, n.º 502-503, 1986, p. 3207 y ss. Sobre sus funciones véase lo que se diga *infra*, nota 41.

(34) En otros países es frecuente el uso de técnicas de este tipo. Así, todos los países comunitarios poseen instrumentos específicos de control parlamentario de la política comunitaria. En otros casos, no faltan prácticas para seguir y controlar la posición del Ejecutivo ante foros internacionales. Un ejemplo es la práctica holandesa de realizar a puerta cerrada una reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores de la segunda cámara para discutir las instrucciones del

Desde otra perspectiva, se facilita también el control parlamentario mediante la integración de parlamentarios en foros internacionales. En unos casos por la existencia de Asambleas, en general consultivas (Consejo de Europa, por ejemplo); en otros, caso infrecuente en España, porque se incorporan a las delegaciones nacionales (35). Ello no sólo permite participar de forma directa en las labores de las organizaciones o de encuentros puntuales, sino, también acercarse al conocimiento de las posiciones que el Gobierno mantiene en las mismas, contando con una valiosa información de primera mano que facilite el ejercicio de las competencias de control interno.

V. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EL CONTROL PARLAMENTARIO

Las consideraciones que ponían fin al apartado anterior sirven para introducirnos en el último de los temas a tratar en este trabajo. Ya se ha indicado que la internacionalización de la vida política ha traído consigo la proliferación de organismos internacionales, de distinta naturaleza y ámbito. Ello supone, al mismo tiempo, que la actividad de dichos organismos tenga cada vez unas mayores repercusiones internas. El ejemplo más claro es el de las Comunidades Europeas, que, como el propio artículo 93 de la Constitución reconoce, ejercitan competencias estatales soberanas.

Desde el punto de vista del control parlamentario de la actividad en y de estas organizaciones se plantean dos problemas. Uno de ellos es puramente interno: el control de la actividad del Estado en el seno de las organizaciones; el otro, en cambio, es más complejo: el control de la actividad de las propias organizaciones cuya importancia interna es en muchos casos obvia.

Gobierno a la delegación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Véase, G. GARAVOGLIA, «Parlamento e politica estera: un esame comparato», *cit.*, p. 623.

(35) *Ibidem*, p. 624 y ss.

Por lo que al primer aspecto respecta, se está en presencia del control habitual de la política exterior estatal. Ciertamente, las actividades del ejecutivo en el seno de organizaciones internacionales están muy encorsetadas por las propias prácticas de dichas organizaciones. El conocimiento de las actuaciones estatales en dichos foros, de sus circunstancias y de su alcance no siempre es fácil. Sin embargo, un buen sistema de información y el uso de las técnicas a las que se ha hecho referencia en el anterior apartado pueden favorecer el control parlamentario.

Lo que ahora interesa más, sin embargo, es el tema del control de la actividad misma de las organizaciones internacionales. No es posible ya aquí hablar de control parlamentario interno puesto que se trata de la política de la propia organización internacional que, por mucho que pueda tener importantísimas repercusiones internas, no es imputable directamente al ejecutivo. A éste sólo podrá exigírsele la parte alícuota de responsabilidad que le corresponda en su actuación como portavoz estatal en la adopción de la voluntad del organismo internacional o supranacional. Lo que se está planteando, si se observa atentamente el problema, no es tanto un tema de control de política exterior, sino una sustracción del control político general derivado de una determinada forma actual de entender y desarrollar las relaciones exteriores como es la integración en organizaciones internacionales. Pero, es más, incluso el traspaso del centro de tomas de decisiones políticas a instancias supra estatales puede afectar a las propias relaciones internacionales de dos formas. Por un lado, en el mundo occidental tiende a coordinarse la política exterior de los distintos Gobiernos. Por otro, en el campo concreto de la Comunidad Europea, la transferencia de competencias alcanza al propio terreno de las relaciones internacionales ya que la Comunidad posee un *treaty making power* propio (36).

En muchas ocasiones cabe un control indirecto de las decisiones de las organizaciones internacionales a través de las me-

(36) Véase al respecto, por ejemplo, R. ADAM, «Le relazioni esterne», en S. PUGLISI (coor.), *Manuale di Diritto Comunitario I*, cap. VIII, Turin, 1983.

didias internas que deban de adoptarse para su ejecución. Pero, además de que dicho control puede resultar insuficiente, lo cierto es que en otros casos, en especial en el de la Comunidad Europea, las características de sus actos impiden control interno alguno, control que en todo caso chocaría con la propia esencia del modelo de integración europea (37). ¿Qué alternativa hay, pues, para asegurar un control *democrático* de la actividad de estas organizaciones y, en especial, de la Comunidad Europea? Al margen de soluciones externas, como puede ser la propia denuncia de los tratados que integran al Estado en la organización supranacional, la única solución es democratizar realmente la toma de decisiones dentro de la Comunidad Europea (y de las demás organizaciones, en su caso), potenciando los órganos de origen democrático [el Parlamento Europeo (38)] y dándoles poderes de control parejos a los que poseen los Parlamentos nacionales. En otro caso, la integración supranacional, auténtica exigencia política y económica contemporánea, puede traer como consecuencia un efecto no deseado: burlar los logros democráticos del Estado actual.

VI. CONCLUSIONES

Después de lo expuesto en la páginas anteriores, que no han pretendido hacer un análisis ni completo ni sistemático del control parlamentario de la política exterior, sino más bien, un apunte de algunos problemas, pueden extraerse algunas conclusiones provisionales cuya única finalidad es plantear problemas mucho más que resolverlos.

Recientemente, JORGE RODRÍGUEZ ZAPATA ha señalado, en relación sólo con los tratados internacionales (pero la idea es perfectamente extendible a toda la actividad exterior), que para

(37) Véase sobre el tema, por ejemplo, M. MEDINA, «El Parlamento y la recepción del derecho comunitario en el derecho español», *cit.*, p. 403 y ss.

(38) En el seno de la Comunidad Europea, aunque el Acta Unica refuerza la posición del Parlamento Europeo, éste se aleja aún de poseer los poderes de un auténtico Parlamento democrático.

abordar el tema es preciso superar algunos de los tópicos tradicionales, justificados históricamente, pero afortunadamente superados hoy, y entender las relaciones internacionales en su actual y compleja realidad (39). Esta idea es predicable, como muchas veces se ha puesto de manifiesto, respecto de toda la función de control y, por tanto, cuando éste se refiere a las relaciones internacionales la necesidad de «realismo» se hace aún mucho más perentoria.

Partiendo, pues, de la anterior consideración y de lo dicho a lo largo de la exposición, puede señalarse lo siguiente:

1. En cuanto a las técnicas de control:

a) La extensión del concepto de relaciones internacionales y su «confusión» con otras muchas materias pueden hacer conveniente reconducir su auténtico control parlamentario a las grandes líneas y decisiones de política exterior. La técnica adecuada es, posiblemente, la de los debates políticos amplios, que en otras materias van institucionizándose (estado de las autonomías, por ejemplo).

b) Las decisiones puntuales deben conectarse, más bien, con las distintas políticas sectoriales (defensa, economía, agricultura, medio ambiente, etc...), especializadas por razón de la materia, y en consecuencia mejores conocedoras de los problemas sectoriales. Su sede ha de ser habitualmente la de la comisión parlamentaria (40).

c) Las actuaciones más o menos estables y con entidad específica propia han de disponer de instrumentos tam-

(39) «La elaboración de las leyes, Los tratados internacionales», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, cit., vol. I, pp. 236-239.

(40) La comisión parlamentaria, es en general, tanto en España como en el Derecho Comparado el marco habitual donde se desarrolla el control de la política exterior; véase, por ejemplo, G. GARAVOGLIA, «Parlamento e politica estera: un esame comparato», cit., p. 629 y ss. Un análisis comparado del tema puede encontrarse en A. CASSESE (ed.), *The impact of Foreign Affairs Committees on foreign policy*, Padua/Nueva York, 1982.

bién específicos de control (política comunitaria, por ejemplo). También la comisión, permanente o no, según los casos, debe ser el marco habitual de control, como se ha hecho en el caso de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (41).

d) Sólo aquellos comportamientos, activos o pasivos, que por su importancia influyan decisivamente en las verdaderas decisiones conflictivas sobre la posición internacional española aconsejan su fiscalización en un marco más general y de mayor repercusión pública (comisión o pleno, según los casos). Un buen sistema de información parlamentaria puede permitir conocer a la Comisión de Asuntos Exteriores la tarea seguida en otras Comisiones que pueda tener incidencia en la política exterior.

2. Los instrumentos constitucionales y parlamentarios de control de la política exterior del Gobierno, aunque mejorables técnicamente, son suficientes para hacer efectivo dicho control.

3. Las críticas al escaso ejercicio del control de la política exterior muchas veces olvidan las propias circunstancias del modelo parlamentario. Así, existe una especie de tópica invocación, en España y en otros países, del modelo de control parlamentario.

(41) Esta Comisión, creada, como se ha señalado, por la Ley 47/1985, se constituyó el 12 de febrero de 1986, y, desde entonces hasta el 3 de marzo de 1988, se ha reunido 19 veces. Sobre su actividad hay que señalar que se desenvuelve en un doble sentido; por una parte entiende de actuaciones del Gobierno y la Administración en la formación de la política comunitaria; por otra, de actuaciones de ejecución interna de aquélla. Dicha Comisión está adquiriendo una gran importancia, como ponen de manifiesto por ejemplo, sendas proposiciones de Ley de reforma de la Ley 47/1985, una del Grupo Parlamentario Mixto del Congreso, A, PDP, IU-EC y PL, y otra del Grup Parlamentari al Senat de Convergència i Unió. No obstante, también está planteando problemas competenciales en relación con otras Comisiones parlamentarias, como el derivado de la Moción del Grupo Parlamentario de Coalición Popular del Senado respecto de información, a través de la Comisión del Fondo de Compensación Interterritorial, sobre programas de Desarrollo Regional y el uso de los fondos FEDER, resuelto finalmente en favor de esta última.

rio de la política exterior en Dinamarca, olvidando cuáles son las circunstancias de las relaciones de fuerza en ese país (42). Cuando existen amplias mayorías parlamentarias, como es el caso de España en la actualidad, la eficacia práctica del control lógicamente es menor que si existen Gobiernos minoritarios o de coalición. Sin embargo, la eficacia política también depende en esos casos de la habilidad de la oposición para alcanzarla.

4. Junto a esta consideración general, no cabe duda que comportamientos del Ejecutivo pueden dificultar el control. En este sentido hay que señalar que prácticas, algunas de ellas arraigadas en España, como el retraso en la remisión al legislativo de tratados internacionales, falta de información sobre determinados temas, uso abusivo del secreto oficial, calificación incorrecta de los tratados, etc... (43), dificultan el ejercicio del control parlamentario.

5. En ocasiones, alguna de las actuaciones de las propias Cortes también manifiestan un cierto desinterés por desarrollar correctamente su función de control y fiscalización, sin querer hacer uso de los instrumentos con los que cuentan (44).

6. En otra línea, y como complemento de lo anterior, el creciente protagonismo político de las organizaciones internacionales o supranacionales aconseja incardinar en éstas auténticas estructuras democráticas que posibiliten un control directo de sus actividades.

(42) Véase al respecto, por ejemplo, I. FOIGHEL y C. GULMAN, «Parliamentary Foreign Affairs Committees in Denmark», en A. CASSESE (ed.), *The impact of Foreign Affairs Committees on foreign policy*, cit., vol. I, p. 119 y ss.

(43) Sobre la práctica concreta española en materia de remisión de tratados internacionales puede verse, por ejemplo, J. CARDONA, «La autorización parlamentaria de los tratados: los seis primeros años de práctica constitucional», cit., p. 715 y ss.

(44) Un solo dato para ilustrar este hecho; en la primera legislatura, sólo 4 de los 91 tratados remitidos al Senado para autorización recibieron propuesta expresa por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores, *Memoria de la I Legislatura del Senado (1979-1982)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1984, p. 73.

7. A pesar de todo lo anterior, no parece que pueda censurárseles a las Cortes españolas postconstitucionales la falta de actividad en materia de control de las relaciones internacionales. Preguntas, interpelaciones, debates de otro tipo, etc..., han tenido en los últimos diez años como contenido muy frecuente la política exterior. Ciertamente, el aislamiento anterior y la necesidad de redefinir la situación internacional de España desde el marco democrático explican este hecho, con grandes debates como el de la integración/salida/permanencia en la OTAN, o el de la incorporación a la Comunidad Europea. La calidad de la actuación parlamentaria y las soluciones son algo opinable, pero independientemente de esas opiniones, de las lagunas, de los errores o del acierto de las fuerzas políticas para rentabilizar sus actuaciones, no parece que pueda negarse que el trabajo se ha hecho. Otra cosa es que la iniciativa de la política exterior haya correspondido al Gobierno, hecho que, como se ha visto, es la regla general en todos los Estados. Ello no excluye, sin embargo, el deseo de una mayor participación parlamentaria que refuerce las bases democráticas de esta política exterior.