

EL CONTROL DE LAS CORTES GENERALES SOBRE EL
GOBIERNO EN ASUNTOS RELATIVOS A LAS COMUNIDADES
EUROPEAS DURANTE LA DECADA 1986-1995

MANUEL CIENFUEGOS MATEO (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.-I. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL.-
A) *Modalidades genéricas de control parlamen-
tario aplicadas en asuntos comunitarios.*-1. Au-
torización de tratados internacionales.-2. In-
terpelaciones y preguntas.-3. Propositiones no
de ley y mociones.-4. Programas, planes, co-
municaciones e informes.-5. Comparecencias
y sesiones informativas.-6. Creación de comi-
siones.-B) *Valoración.*-II. REFORMAS ESPECÍFI-
CAS RECIENTES.-A) *Modalidades particulares de
control del Gobierno en temas comunitarios.*-
B) Institucionalización de la Comisión Mixta
para la Unión Europea.-III. CONCLUSIONES.

(*) Area de Derecho Internacional Público. Universidad Pompeu Fabra.

INTRODUCCION

La evolución institucional de la Comunidad Europea y el aumento considerable cuantitativa y cualitativamente, de su normativa tras las reformas de los Tratados comunitarios han hecho resurgir en los últimos tiempos las críticas a la integración europea, juzgándose —y no sólo desde planteamientos nacionalistas radicales— intolerable el incremento de la intervención comunitaria en sectores nacionales, e inadmisibles el *déficit democrático* y la *falta de transparencia* en su proceso de formación y aprobación. El problema se agrava por la situación interna de los Estados miembros, donde los Parlamentos nacionales no llegan a controlar eficazmente a sus respectivos Poderes Ejecutivos.

Ya en 1984 la Secretaría General del Parlamento Europeo llamaba la atención sobre «el retroceso general de la influencia de los Parlamentos nacionales sobre las decisiones» tomadas en el seno de la Comunidad Europea, debido a que «las competencias transferidas de los Parlamentos nacionales a la Comunidad Europea han sido asumidas, en el nivel comunitario, por el Consejo de Ministros y no por el Parlamento Europeo, en tanto que órgano representativo democrático elegido», lo que generaba «un déficit democrático en todos los campos de actividad de la Comunidad Europea» (1).

El Parlamento español se ha hecho eco de este debate, resaltándose expresamente en 1985 la existencia de este déficit democrático, y no sólo al nivel comunitario sino también en los niveles na-

(1) *Dossiers de recherche et documentation*, serie «Parlements nationaux», 1984, núm 4.

cionales (2), y en 1994 se puso énfasis en la necesidad de la transparencia y la legitimidad democrática, tal como habían sido reconocidos al más alto nivel europeo, para mejorar el funcionamiento de la Comunidad y la eficacia del control sobre los Gobiernos nacionales (3). Otros documentos institucionales han incidido sobre esta problemática (4).

(2) La intervención del defensor de la enmienda 14 a la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (*B.O.E.* núm. 312, de 30 de diciembre de 1985) señalaba que «la experiencia de todos los países de la Comunidad demuestra que la cantidad y la calidad, especialmente técnica, de la normativa comunitaria hace que si no se introduce un criterio de especialización para el ejercicio del control político este control político sea imposible, y en consecuencia se crea ese abismo denominado déficit democrático de la Comunidad, tanto al propio nivel comunitario como en los diferentes niveles nacionales. Es necesario, para corregir ese déficit democrático, adecuados remedios a nivel de la Comunidad (...), pero también a nivel interno (...) para garantizar el control democrático sobre la política» de los Gobiernos en temas comunitarios. «La experiencia compartida de los países europeos sobre este tema es muy varia. En Dinamarca y Gran Bretaña se da un máximo de control parlamentario sobre la política gubernamental de cara a la Comunidad Europea y, por tanto, (...) el déficit democrático es mínimo. En otros países, como Grecia, se da un mínimo de control parlamentario y, en consecuencia, el déficit democrático es máximo. Hay una serie de sistemas intermedios, entre los que está el francés». Y sobre la base de esta experiencia se propuso la creación de la Comisión Mixta para las Comisiones Europeas (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, II Legislatura, 1985, núm. 258, pág. 11658).

(3) Proposición no de ley, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (PNV), Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Coalición Canaria y Popular en el Congreso, por la que se insta al Gobierno para que exija a la Comisión Europea el envío inmediato, en castellano, de todas las propuestas legislativas aprobadas por la Comisión Europea, junto con un breve resumen que permita al Gobierno remitir con celeridad documentación al Parlamento, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2. En la muy interesante motivación se invoca que la necesidad de reforzar el control de los Parlamentos nacionales sobre sus respectivos Gobiernos y una mejor coordinación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, de acuerdo con lo previsto por la declaración 13 del Tratado de la Unión Europea, exigen el perfeccionamiento de los procedimientos de información parlamentaria; que el principio de legitimidad democrática y de transparencia, contenidos en la Declaración de Birmingham de 16 de octubre de 1992 y desarrollados por las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de octubre de 1992, sólo pueden cumplirse si los Parlamentos nacionales participan más estrechamente en las actividades comunitarias, para lo cual deben estar mejor informados; y que la Declaración interinstitucional (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) de 25 de octubre de 1993, junto con la Declaración del Consejo Europeo de Bruselas de 29 de octubre de 1993, confirman el propósito de la Unión Europea de cumplir firmemente los principios de democracia, transparencia y subsidiariedad.

(4) Es interesante la lectura del informe presentado por BANDRÉS MOLLET al Parla-

La doctrina de numerosos Estados miembros ha denunciado esta situación, y como remedios ha señalado, *inter alia*, la conveniencia de aumentar los poderes del Parlamento Europeo y la necesidad de una más efectiva participación y control parlamentario sobre la acción de los Gobiernos en los asuntos comunitarios, llevando a cabo las reformas legislativas que en su caso se revelen necesarias (5). La doctrina española no ha sido ajena a este debate, pronunciándose en términos parecidos a los de sus colegas europeos, incluso antes de la adhesión de España a la Comunidad. Ahora bien, los estudios dedicados a estas cuestiones son generalmente anteriores al Tratado de Maastricht y/o a ciertas reformas normativas españolas (6), de tal suerte que son, por la misma fuerza de las cosas, de un interés relativo hoy en día (7).

mento Europeo acerca del octavo informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros (*Doc. de sesión* A3-143/92, de 27 de marzo de 1992); y el dictamen de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación con el informe elaborado por la Ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (conferencia intergubernamental, 1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, Serie A, núm. 82, de 29 de diciembre de 1995).

(5) Vid., por ejemplo, KRETSCHMER, G., «Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994-3, pág. 147 y sigs.; LAPRAT, G., «Réforme des Traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire», *RMC*, 1991, pág. 710 y sigs.; NEWMAN, K., «The impact of National Parliaments on the Development of Community Law», *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre PESCATORE*, Baden-Baden: Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, pág. 481 y sigs.; SCOFFONI, G., «Les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté», *CDE*, 1992-1/2, pág. 22 y sigs. Vid. también las diferentes contribuciones al número monográfico, titulado *Parlamentos nacionais e União Europeia*, de la revista *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, núms. 13-14, 1995.

(6) Vid., entre una abundantísima doctrina, ALLUE BUIZA, A., *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1990, espec., pág. 177 y sigs.; MOLINA DEL POZO, C., «Las Cortes Generales como garantes del cumplimiento de los tratados comunitarios y del derecho derivado», en DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 1739 y sigs.; PÉREZ TREMPES, P., «Il rafforzamento dell'Esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità. Europa: il caso spagnolo», *Riv. I. Dir. Publ. Com.*, 1991-3, pág. 693 y sigs. Y para una síntesis, vid. CAZORLA PRIETO, L. M., «Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?», en *Las Cortes Generales*, op. cit., vol. I, págs. 104-105.

(7) La única excepción significativa es ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho comunitario en España*. Madrid: Ed. Civitas, 1994. No obstante, debe tenerse en cuenta

En este contexto, el objetivo concreto de este artículo es dar cuenta, únicamente al nivel del Poder Central, del papel de las Cortes Generales españolas en relación con el control del Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas en estos albores de 1996, en los que ha finalizado la V Legislatura y se cumplen diez años de pertenencia de España a la Comunidad. Con este propósito se seguirá el siguiente esquema, estructurado en dos partes diferenciadas. En primer lugar, se proporcionará una visión general del régimen jurídico según el cual opera el control de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) sobre la actividad del Poder Ejecutivo en las diferentes etapas del procedimiento comunitario. En segundo lugar, se estudiarán las reformas más recientes llevadas a cabo para promover este control. En ambos casos la panorámica teórica irá acompañada de un examen de la práctica seguida en el seno de las Cortes Generales durante esta última década a los efectos de valorar si realmente existe un control parlamentario efectivo de la acción gubernamental en el proceso de formación y ejecución de la legislación comunitaria en España.

A la vista del objetivo concreto que se persigue no serán abordadas otras cuestiones que, si bien están relacionadas con esta temática, son incidentales a la misma.

Es sobre todo el caso de la participación de las Cortes Generales en la ejecución normativa del Derecho comunitario, pues aunque la aprobación de los proyectos de ley presentados por el Gobierno, la concesión de delegaciones legislativas y la convalidación de decretos leyes por las Cortes Generales constituyen en más de un sentido técnicas de control (8), su naturaleza es esencialmente legislativa. Se

que el autor examina mucho más los aspectos relativos a la participación que al control y, aún en este caso, su atención se centra preferentemente en el control judicial español y el control de las instituciones comunitarias.

(8) En efecto, la concesión al Gobierno de una delegación no sólo supone la participación de las Cortes Generales y del Gobierno en el proceso legislativo, sino también una actividad de control porque el ejercicio de la delegación está sujeto a la supervisión parlamentaria; y la convalidación de los decretos leyes no presenta sólo una dimensión legislativa, sino que es también un procedimiento de control, porque puede no concederse o tramitarse como proyecto de la ley por el procedimiento de urgencia; lo mismo pasa con la aprobación de los proyectos de ley presentados por el Gobierno (GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994-1, págs. 51 y 57-58). Es por ello que hay autores que afirman que toda la actividad legislativa del Parlamento sirve como mecanismo de control político (GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., «La acti-

trata, por lo demás, del tema del que más profusamente se ha ocupado la doctrina española (9). Tampoco se analizarán otras actividades, de naturaleza muy diversa, que ha realizado el Parlamento español en relación con temas comunitarios (10).

Es asimismo la hipótesis de la distribución interna en España de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de cara a la participación en la formación y ejecución del Derecho comunitario por los entes descentralizados, así como el control parlamentario, al nivel autonómico, de la actuación de sus Poderes Ejecutivos en estos temas. Al respecto existen numerosos estudios doctrinales (11).

vidad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988-2, pág. 59 y sigs., espec., págs. 66 y 87) y, a la inversa, que el control es una perspectiva desde la que se puede analizar toda la actuación parlamentaria (RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: C.E.C., 1993, pág. 256).

(9) Vid. sobre todo el brillante análisis ya citado de ORDÓÑEZ SOLIS, D., La ejecución del Derecho comunitario europeo en España, espec. págs. 232-243 y 293 y sigs. Véase adicionalmente del mismo autor «La recepción del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 125, pág. 99 y sigs.; y ALONSO GARCÍA E., «La ejecución del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *RAP*, núm. 121, 1990, pág. 213 y sigs.

(10) Basta pensar, tomando datos de la III y IV Legislaturas, en la declaración institucional del Pleno del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1987, acerca de la candidatura de España para sede de la Oficina de Marca Comunitaria; y en los diferentes viajes de los presidentes del Congreso y del Senado, así como de sus respectivos secretarios generales y delegaciones de las Cortes Generales a Parlamentos de otros Estados miembros e instituciones comunitarias y viceversa (*Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1990, págs. 636 y 653-654; *Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993)*, Madrid: Secretaría General del Senado, 1994, págs. 891-909); y en la V Legislatura, en la declaración institucional del Pleno del Senado por la que se asume la resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 1994, sobre la mujer en los órganos decisorios (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, V Legislatura, serie I -boletín general-, núm. 92, de 15 de marzo de 1994, pág. 12); o en viajes realizados por los diputados y senadores o las comisiones parlamentarias a instituciones comunitarias: por ejemplo, tres miembros de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer asistieron a la reunión de la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo, de 29 y 30 de mayo de 1995 (*texto no publicado*, número de documento 272/000008/0000) y los presidentes de las Comisiones competentes en materia de cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos del interior acudieron a la reunión de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores del Parlamento Europeo, de 22 y 23 de marzo de 1995 (*texto no publicado*, número de documento 272/000006/0000).

(11) Entre una abundantísima doctrina anterior a 1992, vid. especialmente BULLAIN LÓPEZ, I., *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso*

I. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

El artículo 93 de la Constitución española señala que «mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», y en su inciso final establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Dejando de lado los ríos y mares de tinta que, tanto al nivel doctrinal como jurisprudencial, ha hecho correr la confusa redacción del artículo 93, así como sus imprecisiones y lagunas (12), a los efectos de

de integración, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1990, espec., pág. 196 y sigs.; PUEYO LOSA, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboraciones entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *RIE*, 1989-1, pág. 29 y sigs.; PIÑOL RULL, J. L., PI SUNER, M. y CIENFUEGOS MATEO, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatal: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1991, espec., pág. 23 y sigs.

Después de 1992, vid. particularmente GARCÍA SEGURA, C., *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Madrid: Publicaciones Fundació Jaume Bofill, 1995; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La búsqueda de las Comunidades Autónomas de su presencia en y ante las Comunidades Europeas», *GJCEE*, 1994, D-22, pág. 169 y sigs.; ORTUZAR ANDECHAGA, L., GÓMEZ CAMPO, E., y HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995; PÉREZ CALVO, A., «La formación de la voluntad comunitaria del Estado y la ejecución del Derecho comunitario en el Estado autonómico», en *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, vol. 1, Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pág. 875 y sigs.; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)», *RIE*, 1994-3, pág. 899 y sigs.; RUÍZ RUIZ, F., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo. Análisis de la jurisprudencia constitucional», *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 279 y sigs.; ZABIA DE LA MATA, J., «Las Comunidades Autónomas tras el Tratado de Maastricht», en *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I)*, vol. 1, Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pág. 1019 y sigs.

Vid. adicionalmente las contribuciones a los coloquios *L'aplicació del Dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatal*, Barcelona: Institut Autònom, 1986; *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982; y *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

(12) Vid., al respecto, HERRERO DE MIÑÓN, M., «Constitución española y Unión Europea. Comentario al artículo 93 de la Constitución española», *Revista de las Cortes*

este estudio interesa este precepto porque atribuye expresamente a las Cortes Generales la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y, en consecuencia, permite que éstas controlen la actuación del Poder Ejecutivo en asuntos comunitarios (13).

Este control se realiza, a falta de una reglamentación especial de alcance general (14) en el Derecho español, de acuerdo con el esquema común de relaciones de las Cortes Generales con el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los procedimientos parlamentarios previstos para impulsar, dirigir y supervisar la intervención del Gobierno hayan tenido que adaptarse, en mayor o menor medida, para responder a las exigencias de la integración europea.

A) *Modalidades genéricas de control parlamentario aplicadas en asuntos comunitarios* (15)

Las técnicas de control político del Gobierno español utilizadas para los asuntos relativos a las Comunidades Europeas son las auto-

Generales, núm. 26, 1992-2, pág. 7 y sigs.; MANGAS MARTÍN, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 2.ª ed., Madrid: Ed. Tecnos, 1987, pág. 25 y sigs. y 181 y sigs.; PÉREZ CALVO, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Ed. Tecnos, 1993, pág. 79 y sigs., 205 y sigs. y 264 y sigs.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., «El artículo 93 CE y el bloque de constitucionalidad. Algunos problemas», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo I, Madrid: Ed. Civitas, pág. 219 y sigs.

(13) La exposición de motivos de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, confirma nuestro punto de vista al indicar que la creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea responde al deseo de «desarrollar el artículo 93 de la Constitución» y de este modo asegurar que el Parlamento español garantice el cumplimiento del Derecho comunitario (*B.O.E.*, núm. 129, de 20 de mayo de 1994).

(14) Sólo existen algunas normas específicas para ciertos supuestos (vid. *infra* apartado II).

(15) La naturaleza política o jurídica del control, así como su concepto y contenido, y su distinción de la función de *indirizzo*, ha dado lugar a muy variadas apreciaciones doctrinales en las que no podemos entrar ahora: a los efectos de nuestra exposición, se entiende el control como una institución de naturaleza esencialmente política y dentro de su contenido se incluyen no sólo la supervisión sino también las funciones de dirección e impulso propias del *indirizzo*. Vid., en general sobre estas cuestiones, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *op. cit.*, pág. 31 y sigs., espec., págs. 37-40; GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *op. cit.*, pág. 59 y sigs., espec., págs. 63-65; GARCÍA ROCA, J., «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», *RVAP*, núm. 42, 1994, pág. 161 y sigs., espec., págs. 165-171; MOLAS, I. y PITARCH, I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid: Ed. Tecnos, 1987, espec., págs. 30-43.

rizaciones previas a la manifestación del consentimiento de España en vincularse por acuerdos internacionales, las interpelaciones y preguntas, las proposiciones no de ley y las mociones, los programas, planes y comunicaciones, los informes, las comparecencias y sesiones informativas, y la creación de comisiones. Para su examen se han examinado el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Diariorio de Sesiones, divididos en secciones diferenciadas para el Congreso de los Diputados y el Senado, así como las Memorias de Actividad de ambas Cámaras (16).

1. Autorización de tratados internacionales

La autorización parlamentaria previa a la prestación del consentimiento español a un tratado internacional (17) es una de las más importantes técnicas de control de las actuaciones del Gobierno. Para el caso de las Comunidades Europeas, fue prevista específicamente en ocasión de la Constitución española por su artículo 93, exigiendo que se utilice para la celebración de aquellos tratados internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. La mayoría parlamentaria requerida para la autorización de este tipo de tratados es, dado que tal precepto exige ley orgánica, una mayoría reforzada: mayoría absoluta (artículo 81.2 de la Constitución) (18). La concesión

(16) Hay que tener en cuenta que, en marzo de 1996 (fecha de redacción de este estudio), la Memoria de la IV Legislatura del Congreso de los Diputados seguía pendiente de publicación; que no existen datos estadísticos sobre la V Legislatura, ya que ha finalizado el 9 de enero de 1996; y que en las Memorias de Actividades existentes no existen, en diversos casos, referencia a las modalidades de control llevadas a cabo por el Congreso o el Senado, o indicación sumaria de su contenido. En consecuencia, el cálculo de las preguntas e interpelaciones, las proposiciones no de ley y las mociones, las autorizaciones parlamentarias, las comparecencias y los debates sobre temas comunitarios es siempre aproximado, porque al no recogerlas separadamente las Memorias de Actividades de las Cámaras, hemos tenido que leer los diferentes números del Diario de Sesiones y del Boletín Oficial de las Cortes Generales para contar individualmente cada una de las actividades descritas, con los riesgos inevitables de caer en errores que conlleva esta operación.

(17) Para un análisis general del régimen jurídico español sobre la autorización parlamentaria, con ejemplo de su práctica, vid. CARDONA LLORENS, J., «La autorización, parlamentaria de los tratados: los primeros seis años de práctica constitucional», en Las Cortes Generales, *op. cit.*, vol. I, pág. 75 y sigs.

(18) En la actualidad supone 176 votos favorables de los 350 miembros del Congreso y 129 votos afirmativos de los 256 miembros del Senado. El procedimiento para la intervención de las Cámaras en lo que respecta a la autorización previa de los tratados

parlamentaria de esta autorización previa se ha producido sólo en cuatro ocasiones y siempre respecto a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas: para la ratificación de la adhesión de España a la Comunidad en 1985 (19), del Acta Unica Europea en 1987 (20), del Tratado de la Unión Europea en 1992 (21) y de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1994 (22).

Vale apuntar, en este orden de cosas, que los tratados internacionales que tienen conexión con las Comunidades Europeas (23), ciertas modificaciones menores de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas acordadas por los Estados miembros y algunas decisiones *sui generis* del Consejo de la Unión Europea requieren también la autorización de las Cortes Generales, si bien no sobre la base del artículo 93 de la Constitución sino de su artículo 94.1 (24). Ha sido el caso, por ejemplo, del Convenio relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa al Convenio sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en ma-

internacionales está regulada en los artículos 154 a 160 del Reglamento del Congreso y 144 a 147 del Reglamento del Senado, pudiendo señalarse —en términos generales— que tal procedimiento no constituye más que una especialidad del procedimiento legislativo común por razón de la materia.

(19) Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización de la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por el Tratado de 12 de junio de 1985, *B.O.E.*, núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

(20) Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre, de autorización de la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por el Acta Unica Europea de 17 y 28 de febrero de 1986, *B.O.E.*, núm. 288, de 26 de noviembre de 1986.

(21) Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, de autorización de la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, *B.O.E.*, núm. 312, de 28 de diciembre de 1992.

(22) Ley Orgánica 20/1994, de 29 de diciembre, de autorización de la ratificación del Tratado de adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia en la Unión Europea, *B.O.E.*, núm. 31, de 30 de diciembre de 1994.

(23) Nos referimos a los acuerdos internacionales en los que existen competencias mixtas del Estado y la Comunidad, así como a los acuerdos internacionales que forman parte del Derecho comunitario complementario (no hay competencia comunitaria expresa, pero están directamente relacionados con el funcionamiento de la Comunidad).

(24) Se dejan al margen los casos en que basta con que el Gobierno, en cumplimiento del artículo 94.2 de la Constitución, comunique a las Cortes Generales la celebración del acuerdo relacionado con las Comunidades Europeas (por ejemplo, el Convenio de reforma del Convenio de creación del Instituto Universitario Europeo, hecho en Florida el 18 de junio y 17 de septiembre de 1992, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I —boletín general—, núm. 6, de 30 de julio de 1993, pág. 39), porque al no exigirse autorización parlamentaria no hay control del Gobierno.

teria civil y mercantil, y a sus Protocolos (25); el Convenio relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa al Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (26); el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (27); el Acuerdo sobre el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (28); la Decisión del Consejo de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (29); y el Acta por el que se modifica el Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones y se faculta al Consejo de Gobernadores para crear un fondo europeo de inversiones, de 25 de marzo de 1993 (30).

En estos casos, la Comisión de Asuntos Exteriores suele estar encargada de emitir su dictamen antes de la autorización de las Cortes Generales, nombrando con tal fin muchas veces una ponencia para estudiar el tema (31), y generalmente el Parlamento refrenda su opinión (32). Ello supone introducir una nueva fase de control sobre el Gobierno.

(25) Instrumento de ratificación de 29 de octubre de 1990, *B.O.E.*, núm. 24, de 28 de enero de 1991.

(26) Instrumento de ratificación de 7 de mayo de 1993, *B.O.E.*, núm. 17, de 19 de julio de 1993.

(27) Instrumento de ratificación de 26 de noviembre de 1993, *B.O.E.*, núm. 21, de 25 de enero de 1994.

(28) Instrumento de ratificación de 11 de marzo de 1990, *B.O.E.*, núm. 109, de 7 de mayo de 1991.

(29) Aunque no consta ni la forma ni la fecha de manifestación del consentimiento español a esta decisión, pues no ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado cabe indicar que el Congreso concedió la autorización el 16 de marzo de 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie C -tratados y convenios internacionales-, n.º 179-3, de 21 de marzo de 1995, pág. 9) y el Senado el 9 de mayo de 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie IV -tratados y convenios internacionales-, núm. 142 (e), de 17 de mayo de 1995, pág. 13).

(30) Instrumento de ratificación de 28 de abril de 1994, *B.O.E.*, núm. 121, de 21 de mayo de 1994.

(31) Por ejemplo, Ponencia encargada de informar el proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 348, pág. 10802.

(32) Ha pasado, por ejemplo, en relación con los dictámenes de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Primer Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de las Comunidades Europeas del Convenio sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 74, pág. 3740); el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y

Porcentualmente no es muy alto el número de autorizaciones parlamentarias respecto a tratados internacionales relativos a las Comunidades Europeas o que guarden conexión con ellas, pues ronda el 7 por 100: de los 173 acuerdos internacionales autorizados en la III Legislatura sólo 11 afectaban a las Comunidades Europeas, y de los 241 autorizados en la IV Legislatura cuanto menos 22 las concernían (33). En la V Legislatura se han aprobado 24 acuerdos internacionales que afectan a las Comunidades Europeas. Es lógico ese tanto por ciento, dado que sólo un determinado tipo de acuerdos internacionales requiere, por su extrema trascendencia, el uso del artículo 93 de la Constitución; y no es corriente que se celebren acuerdos internacionales sobre asuntos comunitarios que requieran la autorización parlamentaria de su artículo 94.1.

Aunque se trata de actividades en los que la decisión parlamentaria produce efectos vinculantes directos sobre la acción gubernamental, supeditada a lo decidido por las Cortes Generales (34), no puede decirse que el control haya sido muy eficaz, pues los tratados internacionales negociados por el Gobierno han sido aceptados sin ningún tipo de objeciones por las Cortes Generales, salvo en el caso bien conocido del Tratado de Maastricht (35).

el Reino de España, por otra, sobre el establecimiento del Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla, firmado el 15 de abril de 1994 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 118, pág. 6338); el proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión, V Legislatura, 1994, núm. 348, pág. 10802); el Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kirguistán, por otra, de 9 de febrero de 1995 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 188, pág. 9974); la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie IV -tratados y convenios internacionales-, núm. 142 (e), de 17 de mayo de 1995, pág. 13).

(33) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 135 y sigs.; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, pág. 443 y sigs.

(34) Por este motivo algunos autores agrupan las autorizaciones parlamentarias para la celebración de tratados internacionales en la categoría de «instrumentos en los que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos» (GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *op. cit.*, pág. 57 y 60).

(35) Es sabido que para ratificar el Tratado de la Unión Europea hizo falta reformar la Constitución, dada la incompatibilidad del artículo 8 del Tratado de la Comunidad Europea con el artículo 13.2 de la Constitución española en lo relativo al derecho

2. Interpelaciones y preguntas

La presentación de preguntas a contestar oralmente o por escrito, ante el Pleno o en comisiones, por el Gobierno está regulada por el artículo 111.1 de la Constitución y desarrollada con mucha profusión por los reglamentos de las Cámaras (36), constituyendo una actividad parlamentaria muy corriente en temas que afectan a la Comunidad Europea y, más en general, a la Unión Europea. En la III Legislatura se presentaron en el Congreso 175 preguntas con respuesta oral (77 en Pleno y 98 en comisiones) relacionadas con las Comunidades Europeas de un total de 3.103 y 70 preguntas con respuesta escrita de un global de 19.457; y en la IV Legislatura se debatieron en el Senado 55 preguntas con respuesta oral ante el Pleno de un total de 767, y ninguna de las 171 preguntas contestadas en las comisiones guardaba relación con temas comunitarios (37). Ello supone un 4 por 100 aproximadamente de las preguntas orales y menos de un 0,1 por 100 de las preguntas escritas. En la V Legislatura se presentaron en el Congreso 310 preguntas a contestar por escrito y 97 preguntas a responder oralmente (62 ante el Pleno y 35 en las comisiones) relacionadas con las Comunidades Europeas.

Estas preguntas afectan a temas tan variados como —citando exclusivamente ejemplos de la V Legislatura para eludir repeticiones

de sufragio pasivo de los ciudadanos comunitarios en España (declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, *BJC*, núm. 135, pág. 5 y sigs., fundamentos 3 y 4). La reforma constitucional, única hasta el momento efectuada sobre la Carta Magna española, ha sido sencilla: se ha añadido al artículo 13.2 de la Constitución las palabras «y pasivo» detrás del «derecho de sufragio activo» (*B.O.E.*, núm. 207, de 28 de agosto de 1992, pág. 207/29997 y sigs.). Vid., para el comentario de la declaración del Tribunal Constitucional y la reforma constitucional operada, con citación de abundante biografía, ALONSO GARCÍA, R., «Maastricht y la reforma de la Constitución española», *Cuadernos de Información Económica*, 1992, pág. 87 y sigs.; ARAGÓN REYES, M., «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», *REDC*, núm. 42, 1994, pág. 9 y sigs.; CARDONA LLORENS, J., «Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994, pág. 27 y sigs.; MANGAS MARTÍN, A., «La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», *REDI*, 1992-2, pág. 381 y sigs.

(36) En concreto, por los artículos 185 a 190 del Reglamento del Congreso y 160 a 166 del Reglamento del Senado.

(37) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 229 y sigs.; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 591 y 608 y sigs.

superfluas (38)– las medidas para dar cumplimiento al Tratado de la Unión Europea en lo referente a la posibilidad de voto de todos los europeos en cualquiera de los países de la Comunidad (39), el desarrollo en España del Reglamento 2078/1992, sobre métodos de protección agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (40); el modo en que afectarán los Acuerdos del GATT y la política actual de la Unión Europea al plátano y al tomate canarios (41); las expectativas de que se cree la moneda única en el año 1997 (42); las medidas previstas para evitar que entre en vigor el preacuerdo de Blair House sobre el GATT (43); la opinión del Gobierno acerca de si la ampliación de la Unión Europea afecta a la capacidad de España de defender en su seno los intereses nacionales (44); las medidas previstas por el Gobierno para contrarrestar los posibles efectos de una decisión del Tribunal de Justicia contraria a la concesión a España del aumento de la cuota lechera (45); los proyectos referentes a Galicia incluidos

(38) En las otras legislaturas las preguntas han sido igualmente variadas: por ejemplo, los criterios del Gobierno a la hora de designar la representación española en el Comité Consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de la Comisión de las Comunidades Europeas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I –boletín general–, núm. 69, de 21 de mayo de 1990, pág. 9); las gestiones realizadas por el Gobierno para que la Oficina comunitaria de Marcas y la Agencia Europea de Medio Ambiente tengan su sede en Madrid (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A –actividades parlamentarias–, núm. 1, de 18 de abril de 1991, págs. 1-2); las razones del retraso español en la transposición de directivas comunitarias a la legislación nacional (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A –actividades parlamentarias–, n.º 46, de 7 de octubre de 1992, pág. 2); la opinión sobre las manifestaciones del Gobernador del Banco de España sobre los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I –boletín general–, núm. 436, de 29 de marzo de 1993, págs. 12-13).

(39) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 43, de 1 de octubre de 1993, pág. 201.

(40) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 50, de 3 de diciembre de 1993, pág. 14.

(41) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 59, de 22 de febrero de 1994, pág. 67.

(42) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 59, de 22 de febrero de 1994, pág. 71.

(43) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 65, de 1 de marzo de 1994, pág. 4.

(44) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 56, págs. 2707-2708.

(45) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 92, de 15 de marzo de 1994, págs. 15-16.

en el Plan de Desarrollo Regional presentado por el Gobierno ante la Comunidad Europea (46); los criterios del Gobierno en relación con el nombramiento del presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas (47); la negociación comunitaria de la presencia de la flota pesquera española en aguas noruegas y del Artico (48); las fórmulas para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los préstamos globales del Banco Europeo de Inversiones (49); las razones de la retirada de la tramitación parlamentaria del Acuerdo de cooperación de España, Marruecos, Portugal y la Comunidad Europea para la protección de las costas y aguas del Atlántico Nordeste contra la polución (50); la situación de las negociaciones relativas a la prórroga del Convenio de pesca entre la Unión Europea y Marruecos (51); las repercusiones para España de la negativa de Noruega a integrarse en el seno de la Unión Europea (52); las directivas incorporadas al ordenamiento español (53); las medidas y compensaciones que tomará y recibirá el Gobierno español en la Unión Europea para cumplir con los compromisos de protección de la frontera exterior común que impone la entrada en vigor del Acuerdo de Maastricht (54); las sanciones impuestas a España por la Unión Europea al rebasar las cuotas lácteas (55); las medidas previstas por el Gobierno español para paliar los efectos económicos, sociales y territoriales que produce el Acuerdo Pesquero entre la

(46) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 83, de 12 de abril de 1994, pág. 90.

(47) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 82, págs. 4138-4139.

(48) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 135, de 13 de junio de 1994, pág. 12.

(49) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 427, págs. 13018-13020.

(50) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 82, págs. 4140-41-41.

(51) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 195, de 28 de febrero de 1995, pág. 115.

(52) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 195, de 28 de febrero de 1995, pág. 104.

(53) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 218, de 11 de abril de 1995, págs. 78-79.

(54) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 267, de 24 de abril de 1995, p. 8.

(55) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 291, de 7 de noviembre de 1995, págs. 168-169.

Unión Europea y Canadá en la comarca de Vigo (56); la valoración del Acuerdo firmado por la Unión Europea con Mercosur (57); las actuaciones previstas por el Gobierno en orden a que desaparezca en el seno de los países de la Unión Europea el delito político en los procesos de extradición (58); las concesiones efectuadas a Marruecos para cerrar el acuerdo pesquero con la Unión Europea (59); el apoyo a la ubicación en Alicante del Tribunal Europeo de Marcas (60); las medidas y ayudas existentes para fomentar la instalación de los jóvenes agricultores en el marco de la Política Agrícola Común (61), etcétera.

Normalmente la respuesta, sea escrita u oral, contestada ante el Pleno o en las comisiones, satisface razonablemente lo preguntado por los diputados (62), pero no siempre pasa así, dando el Gobierno respuestas vagas e imprecisas para eludir el bulto (63) que, en no

(56) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 267, de 24 de abril de 1995, pág. 11.

(57) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 358, de 18 de diciembre de 1995, págs. 10-11.

(58) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 358, de 18 de diciembre de 1995, pág. 13.

(59) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 308, de 19 de diciembre de 1995, págs. 120-121.

(60) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 308, de 19 de diciembre de 1995, pág. 154.

(61) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 366, de 18 de diciembre de 1995, pág. 16.

(62) Por ejemplo, la contestación escrita del Gobierno (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D -actos de control-, núm. 83, de 12 de abril de 1994, pág. 341) a la pregunta sobre actuaciones y proyectos que se han presentado a la Comisión de la Comunidad Europea referentes a Canarias (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D -actos de control-, núm. 59, de 22 de febrero de 1994, pág. 68); la respuesta oral en el Pleno, de 22 de junio de 1994, del Ministro de Asuntos Exteriores a la pregunta sobre los criterios políticos y personales que tiene el Gobierno sobre el nombramiento del presidente de la Comisión Europea (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 82, págs. 4138-4139); y la respuesta oral ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, de 26 de septiembre de 1991, del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones Mixtas, IV Legislatura, 1991, núm. 20, págs. 524-528) a las preguntas relativas a las gestiones realizadas por el Gobierno para que la Oficina comunitaria de Marcas y la Agencia Europea de Medio Ambiente tengan su sede en Madrid (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A -actividades parlamentarias-, núm. 1, de 18 de abril de 1991, pág. 1).

(63) Por ejemplo, la pregunta sobre las razones del retraso español en la transposición de directivas comunitarias a la legislación nacional fue contestada oralmente por

pocas ocasiones, provocan la presentación de interpelaciones y mociones (64). Además, en algunos casos hay preguntas que han dado lugar a la celebración de comparecencias específicas de miembros del Gobierno ante el Pleno o sus comisiones (65).

Las interpelaciones están previstas por el artículo 111.1 de la Constitución y desarrolladas por los artículos 180 a 183 del Reglamento del Congreso y 170 a 173 del Reglamento del Senado. En la III Legislatura se presentaron 12 interpelaciones (ordinarias y urgentes) relativas a temas comunitarios en el Congreso de los Diputados de un total de 214, y en la IV Legislatura se debatieron 20 en el Senado de un global de 156, lo que supone aproximadamente un 9 por 100 (66). En la V Legislatura se debatieron 12 interpelaciones en el Congreso.

Versan sobre materias tan dispares como —poniendo ejemplos de la V Legislatura únicamente porque el fenómeno se repite en otras legislaturas (67)— las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para transponer a la legislación española las directivas comunitarias

el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas en su comparecencia de 26 de noviembre de 1992 de una manera muy vaga, buscando excusas más que aportando explicaciones convincentes y aludiendo a temas que no tenían que ver con la cuestión, como el Acuerdo de Shengen (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones Mixtas, IV Legislatura, 1992, núm. 60, págs. 1637-1642*).

(64) Vid. *infra*.

(65) Por ejemplo, las preguntas sobre el desarrollo y valoración del programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN) como instrumento específico para su desarrollo dieron lugar a las comparecencias ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas de 26 de noviembre de 1992 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, IV Legislatura, 1992, núm. 60, págs. 1616-1624*), 11 de marzo de 1994 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1994, núm. 23, págs. 437-441*), 12 de diciembre de 1994 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1994, núm. 60, págs. 1212-1215*) y 21 de marzo de 1995 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1995, núm. 69, págs. 1446-1447*).

(66) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 221 y sigs.; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 591 y 741 y sigs.

(67) Por ejemplo, las interpelaciones relativas al balance de la adhesión de España a la Comunidad Europea y a los objetivos de la Presidencia española durante el segundo semestre de 1989 (Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, págs. 224 y 225) y la política del Gobierno para mejorar la situación del sector vitivinícola español (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, IV Legislatura, serie I —boletín general— núm. 118, de 1 de octubre de 1990, pág. 2*).

en materia de salud y seguridad en el trabajo (68); las medidas que adoptará el Gobierno para evitar que sea aprobado el proyecto de reforma de la organización común del mercado vitivinícola (69); las medidas de defensa ante la Unión Europea para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria y defender los derechos de los pescadores españoles (70); la postura del presidente del Gobierno en relación con las propuestas de implantación de una Europa a dos velocidades centrada alrededor de un eje franco-alemán (71); la valoración y la postura a adoptar por el Gobierno en relación con la negativa del Consejo de Pesca de la Unión Europea de abolir inmediata y definitivamente las volantas (72); el resultado del pacto alcanzado por los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea en la negociación con Marruecos relativa a las exportaciones de tomate (73); las medidas de política económica que piensa adoptar el Gobierno para el cumplimiento de los criterios de convergencia con la Unión Monetaria Europea en los plazos establecidos (74); las orientaciones, objetivos y programa de trabajo de la Presidencia española de la Unión Europea durante el segundo semestre de 1995 (75); las medidas a adoptar en favor de distintos sectores económicos de España, entre ellos el pesquero y el agrario, tras los acuerdos suscritos por la Unión Europea con los terceros países implicados (76); etcétera.

Muchas veces coinciden sustancialmente el contenido de una pregunta y de una interpelación, formuladas a la vez o sucediéndose entre sí: por ejemplo, la interpelación sobre las previsiones del Gobier-

(68) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 79, págs. 3998-4006.

(69) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 79, págs. 4006-4112.

(70) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 118, de 9 de mayo de 1994, pág. 5.

(71) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 88, pág. 4547.

(72) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), de 17 de octubre de 1994, pág. 7.

(73) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 114, págs. 6109-6122.

(74) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 159, págs. 8472-8480.

(75) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 267, de 24 de abril de 1995, págs. 5-6.

(76) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 9820-9830.

no en relación con los efectos de la reforma de la política agrícola común en los sectores agrícolas españoles y los proyectos de actuación si fuera necesario (77) y la pregunta sobre los aspectos más significativos de la reforma de la política agrícola común de 1992 (78).

A pesar de que los Reglamentos de las Cortes Generales prevén la sustanciación de las interpelaciones y preguntas en un lapso de tiempo relativamente breve desde su interposición, e incluso establecen prioridades en ciertos casos para mejorar su impacto como instrumento parlamentario de control del Gobierno, su valor es más político que jurídico: sirven más para presentar ante la opinión pública —a través de la respuesta gubernamental a la pregunta y el diálogo y, en su caso, debate político que pueden generar las interpretaciones—cuál es la actitud del Gobierno que para obligarle a actuar en un determinado sentido. Por ello estas formas de control no suelen ser efectivas en la práctica, y menos aún cuando se presentan por parlamentarios adscritos al partido gobernante y éste cuenta con una mayoría parlamentaria absoluta o, por lo menos, amplia en las Cámaras (79).

3. Propositiones no de ley y mociones

La adopción de proposiciones no de ley o propuestas de resolución (arts. 193 a 195 del Reglamento del Congreso) y las mociones (arts. 111.2 de la Constitución, 184 del Reglamento del Congreso y 174 a 181 del Reglamento del Senado) son otras técnicas a través de las cuales las Cortes Generales supervisan, dirigen e impulsan la acción

(77) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 210, de 27 de mayo de 1991, pág. 2.

(78) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 332, de 8 de junio de 1992, pág. 12.

(79) Examinando el régimen jurídico de las preguntas e interpelaciones, ha sido afirmado que su funcionamiento no es plenamente satisfactorio, pues «la interpelación presentada por un miembro del partido de Gobierno contra el propio Gobierno se transforma, salvo en casos excepcionales, en una parodia de control y en un instrumento de filibusterismo parlamentario por parte de la mayoría» y que «la experiencia demuestra que la brevedad del tiempo de sustanciación no es obstáculo para plantear con claridad una pregunta, aunque sí es cierto que aumenta las posibilidades de que el miembro del Gobierno evite una respuesta clara o comprometedora» (SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2.ª ed., Madrid: Ed. Tecnos, 1988, págs. 220 y 223).

del Poder Ejecutivo español en asuntos relativos a las Comunidades Europeas: 37 proposiciones no de ley y 6 mociones fueron presentadas en la III Legislatura ante el Congreso de los Diputados de un total de 603; y 24 mociones en el Senado en la IV Legislatura de un número global de 205 (80), lo que supone aproximadamente un 8 por 100 de las proposiciones no de ley de las mociones presentadas. En la V Legislatura se presentaron 34 proposiciones no de ley y 7 mociones en el Congreso.

Abarcan temáticas muy variadas, algunas generales y otras muy de detalle. Por ejemplo, citando exclusivamente ejemplos de la V Legislatura para no caer en reiteraciones innecesarias (81), moción sobre criterios y prioridades de política general que se aplican a los fondo de cohesión de la Comunidad Europea (82); proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a que solicite de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea la adopción de determinadas medidas en relación con el mercado de la patata (83); proposición no de ley sobre prohibición de comercializar en España especies pesqueras capturadas con artes prohibidas (84); moción sobre medidas a adoptar por el Gobierno para disminuir el número de pobres en España y acercarse a la media de la Unión Europea (85); moción por la que se insta al Gobierno para que gestione ante la Unión

(80) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, págs. 211 y sigs.; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 591 y 764 y sigs.

(81) En las anteriores legislaturas se repite el mismo fenómeno: por ejemplo, proposiciones no de ley para la celebración de un debate sobre la evolución de la integración de España en las Comunidades Europeas, los principios para la construcción de la unidad europea, la petición a la Comunidad Europea de creación de un comité específico para el sector del corcho, o la explicación de las competencias legislativas, de control y constituyentes del Parlamento Europeo tras su elección de junio de 1989 (Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, págs. 213-214 y 218); y moción por la que se insta al Gobierno a que negocie en las instancias comunitarias la plena integración española antes del 1 de enero de 1993 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I -boletín general-, núm. 232, de 25 de julio de 1991, págs. 6-7; núm. 309, de 9 de abril de 1992, págs. 5-6).

(82) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1993, núm. 12, págs. 323-329.

(83) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 49, págs. 2374-2383.

(84) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 55, págs. 2662-2669.

(85) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 78, págs. 3964-3969.

Europea la creación de una Oficina para el Desarrollo en el Atlántico Sur cuando se constituya la frontera sur comunitaria (86); proposición no de ley relativa a las medidas a adoptar para defender los intereses pesqueros españoles en el Atlántico (87); proposición no de ley relativa al momento de presentación del instrumento de ratificación del Tratado de ampliación de la Unión Europea (88); moción sobre medidas a adoptar en relación con la corrección financiera negativa (multa) impuesta por la Unión Europea a España por el exceso de producción láctea (89); moción para que el Gobierno denuncie a Francia ante el Tribunal de Justicia por realizar y consentir prácticas restrictivas de la libertad de competencia y comercio de los agricultores y transportistas españoles (90); moción para que el Gobierno proponga a las instancias comunitarias un control para la peste porcina africana (91); moción sobre la postura que va a mantener el Gobierno ante la propuesta de la Comisión de la Unión Europea en la inminente reforma de la organización común de mercado del sector hortofrutícola para defender dignamente los intereses españoles (92); moción sobre política general de consumo y medidas legislativas, administrativas, económicas y políticas a adoptar para conseguir la homologación de nuestro sistema de protección al consumidor con el de los países de nuestro entorno (93); moción sobre política económica y medidas para fortalecer nuestro tejido productivo y alcanzar tasas de empleo y niveles de protección social equivalentes a los de los países de la Unión Europea (94); moción para la modificación de la Ley 4/1989, de conservación de los espa-

(86) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 85, de 4 de marzo de 1994, pág. 8.

(87) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 126 de 26 de julio de 1994, págs. 17-18.

(88) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 95, págs. 4882-4890.

(89) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 103, págs. 5323-5331.

(90) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 135, de 13 de junio de 1994, págs. 3-4.

(91) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 177, de 17 de octubre de 1994, pág. 3.

(92) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 181, págs. 9593-9603.

(93) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 192, págs. 10180-10187.

(94) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 192, págs. 10187-10192.

cios naturales y flora y fauna silvestre, para cumplir la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1995 y la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre (95), etcétera.

Con frecuencia, a la formulación de interpretaciones urgentes al Gobierno sobre temas comunitarios sigue la presentación de mociones: por ejemplo, la moción sobre las medidas previstas por el Gobierno para transportar a la legislación española las directivas comunitarias en materia de salud y seguridad en el trabajo (96); la moción para que el Gobierno defienda ante la Unión Europea y en el plano interno el cumplimiento de la normativa comunitaria y los derechos de los pescadores españoles (97); la moción sobre medidas para evitar que sea aprobado el actual proyecto de reforma de la organización común del mercado vitivinícola (98); la moción sobre medidas de política económica que piensa adoptar el Gobierno para el cumplimiento de los criterios de convergencia con la Unión Monetaria Europea en los plazos establecidos (99); y la moción sobre medidas a adoptar en favor de distintos sectores económicos de España, entre ellos el pesquero y el agrario, tras los convenios suscritos por la Unión Europea (100).

Sucede asimismo que haya preguntas, interpelaciones y mociones con un contenido sustancialmente idéntico, e incluso que se presenten simultánea o sucesivamente. Así, la interpelación relativa a la participación de las Comunidades Autónoma en la elaboración de las posiciones políticas en el marco de la Comunidad Económica Europea (101) es coetánea de la pregunta relativa a la participación

(95) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 333, de 23 de octubre de 1995, págs. 4-5.

(96) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 81, págs. 4119-4123.

(97) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 127, de 24 de mayo de 1994, págs. 7-8.

(98) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 134, de 8 de junio de 1994, págs. 8-11.

(99) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 270, de 15 de septiembre de 1995, pág. 11.

(100) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 186, págs. 9891-9898.

(101) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 69, de 21 de mayo de 1990, pág. 3.

de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las posiciones políticas en el marco de la Comunidad Económica Europea (102). A ambas siguió la interpelación al Gobierno para que expusiera su actuación en la Comunidad Europea en aras a que, al tiempo que se avanza en el proceso de Unión Económica y Monetaria Europea, queden adecuadamente protegidos los intereses de las regiones españolas (103). Finalmente, se presentó la moción relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción de la Comunidad Europea (104), y ulteriormente se han aprobado otras (105).

Hay que destacar asimismo la existencia de temas que han dado lugar a la aprobación de un número muy considerable de proposiciones no de ley y mociones, como las 22 resoluciones del Congreso y 22 mociones del Senado aprobadas en relación con el programa de convergencia económica para la integración española en la Unión Económica y Monetaria (106).

El problema de estas actividades es el de su fuerza legal de obligar, toda vez que las proposiciones no de ley y las mociones sirven para manifestar la voluntad de la mayoría del Parlamento en torno a una cuestión concreta, pero sin que esa manifestación de voluntad política produzca efectos obligatorios, ni siquiera en caso de ser aprobada. Por consiguiente, «sus efectos como institución de control o de orientación son extremadamente limitados, porque no tienen ningún efecto jurídico vinculante, ni las Cámaras cuentan con mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento». Además, su misma tramitación depende de la composición del Parlamento, de manera que en un Congreso de Diputados o Senado en que exista una mayoría absoluta del partido gobernante «no puede ser aprobada una proposición no de ley o una moción sin el acuerdo del Gobierno» (107). Como quiera

(102) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 69, de 21 de mayo de 1990, pág. 9.

(103) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 85, de 25 de junio de 1990, págs. 3-4.

(104) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, IV Legislatura, serie I (boletín general), núm. 135, de 12 de noviembre de 1990, pág. 2; núm. 196, de 19 de abril de 1991, págs. 3-6.

(105) Vid. *infra*.

(106) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 42, de 25 de mayo de 1992, págs. 1-10.

(107) SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *op. cit.*, págs. 223 y 225-226 y 228.

que ésta ha sido la tónica parlamentaria española desde 1982 hasta fechas cercanas en el tiempo, resulta lógico que, a pesar del elevado número de proposiciones no de ley y de mociones presentadas en relación con cuestiones comunitarias, su valor haya sido esencialmente político o testimonial, más como caja de resonancia pública del grupo político en la oposición que como instrumento efectivo de control del partido gobernante.

Esta observación general debe matizarse en un doble sentido. Por un lado, las mociones por las que se insta al Gobierno a informar, en un plazo de seis meses desde su aprobación, sobre el estado de cumplimiento del contenido de la moción (108) han aportado a las Cortes Generales, cuando versaban sobre temas comunitarios, informaciones útiles para un seguimiento de las actuaciones gubernamentales en el seno de las instituciones comunitarias en estos asuntos. Es el caso, por ejemplo, de los informes del Gobierno sobre el estado de cumplimiento de las mociones relativas a la reforma de la organización común de mercados de frutas y hortalizas (109), la presentación ante las Cortes Generales de los proyectos de ley de transposición de las directivas comunitarias sobre protección de los derechos de los consumidores (110) y la presentación a las Cortes Generales de un proyecto de ley de aeronáutica civil para adecuar el derecho español a la reglamentación comunitaria sobre el mercado interior del transporte aéreo (111).

Por otro lado, hay mociones y proposiciones no de ley aprobadas por las Cortes Generales que se han revelado como instrumentos muy eficaces de dirección e impulso de la acción gubernamental. Pasa, por ejemplo, con diversas mociones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea en su dimensión interna y externa, aprobadas por el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994 (112).

(108) Según el artículo 178 del Reglamento del Senado, el Gobierno o el órgano correspondiente debe informar sobre el cumplimiento dado a las mociones previstas por el artículo 174, apartados a) y d).

(109) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 204, de 2 de diciembre de 1994, pág. 12.

(110) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 237, de 24 de febrero de 1995, págs. 8-9.

(111) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 328, de 13 de octubre de 1995, págs. 26-27.

(112) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 171, de 6 de octubre de 1994, págs. 25-27.

Respecto la dimensión interna, la moción número 2 del Senado «insta al Gobierno para que facilite, con urgencia, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación del criterio estatal y en la solución de problemáticas derivadas de sus competencias estatutarias cuando se decidan en el ámbito de la Unión Europea». La moción número 9 exige al Gobierno «establecer, mediante el correspondiente acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el procedimiento marco que concrete el contenido de la participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de formación de la posición española en el Consejo de la Unión Europea como en la fase de aplicación del derecho y de las políticas comunitarias, para su aplicación y desarrollo por las conferencias sectoriales». Y la moción número 14 «insta al Gobierno a intensificar el funcionamiento de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas como órgano permanente para la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la posición del Gobierno español en las Unión Europea en relación con materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan competencias transferidas».

En relación con la dimensión externa, la moción número 9 del Senado señala como objetivo «hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada conferencia sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que inciden en competencias autonómicas».

Estas mociones no sólo suponen un avance positivo en relación con mociones anteriores de parecido sentido que recogían las aspiraciones autonómicas (113), sino que han repercutido directamente en

(113) Además de las mociones señaladas *supra*, vid. las mociones aprobadas el 6 de octubre de 1993 por el Pleno del Senado, por las que se insta al Gobierno a estudiar en la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas la presencia e incorporación de las Comunidades Autónomas en la representación española ante las instituciones comunitarias, así como en el proceso de formación de la voluntad española; y a establecer un procedimiento, en el marco de las comisiones bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma para que los representantes de éstas puedan trasladar, en su caso, a los órganos estatales competentes en asuntos de la CEE sus posiciones respecto a temas comunitarios que les afecten de manera específica (*Bo-*

la adopción por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de la que forman parte el Gobierno y las Comunidades Autónomas, del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, relativo a la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, cuyo borrador fue presentado por el Gobierno (114). Debe ponerse de relieve, no obstante, que el Congreso ha rechazado después una proposición no de ley relativa a la participación directa de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia ante los distintos órganos de la Unión Europea (115).

Otro ejemplo en esta línea es la moción presentada por los Grupos Socialista, Popular y Coalición Canaria, y aprobada por el Pleno del Senado el 20 de octubre de 1993, en la que se insta al Gobierno a que en su propuesta de nombramiento al Consejo de la Unión Europea «diecisiete titulares y suplentes lo sean en representación de cada una de las Comunidades Autónomas, y cuatro titulares y suplentes por la Entidades Locales»; se añade que «los miembros que se propongan, titulares y suplentes, deberán tener la condición de electos o de responsables políticamente ante un órgano representativo»; y se especifica que es «el órgano al que corresponda la suprema representación» de cada una de las Comunidades Autónomas quien realizará la propuesta al Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias quien hará la propuesta respecto de los miembros correspondientes a las Entidades Locales (116). El Gobierno respetó en sus líneas directrices el contenido de esta moción (117).

letín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (–boletín general–, núm. 28, de 13 de octubre de 1993, págs. 9-11).

(114) Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas de 10 de marzo de 1995, por la que se dispone la publicación del 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, *B.O.E.*, núm. 69, de 22 de marzo de 1995, págs. 9037-9039, corrección de erratas en *B.O.E.*, núm. 78, de 1 de abril de 1995, pág. 10045. Vid., para su comentario, BUSTOS GIBERT, R., «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el acuerdo de 30 de noviembre de 1994», *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 153 y sigs. Más sintéticamente DASTIS QUECEDO, A., «La administración española ante la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, págs. 335 y 339-340.

(115) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie D (actos de control), núm. 298, de 27 de noviembre de 1995, págs. 2-4.

(116) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 34, de 28 de octubre de 1994, págs. 10-11.

(117) Para cumplir esta moción el Ministro para las Administraciones Públicas soli-

Destaca asimismo la moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de octubre de 1993, en relación con los criterios de distribución de los fondos de cohesión, que provocó las comparecencias de los Ministros de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas para informar sobre las modificaciones que el Gobierno español pensaba adoptar en su posición (118).

Cabe señalar también que la proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a que exija de la Comisión Europea el envío de forma inmediata, completa y clara de todas las propuestas legislativas en castellano, así como un resumen de sus elementos sustanciales y

citó las propuestas de los presidentes de las Comunidades Autónomas y del presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias. Recibidas, el 28 de octubre de 1993 la representación permanente remitió al consejo la propuesta de nombramiento de los miembros españoles del Comité de Regiones. Los miembros designados como titulares son el presidente del Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, junto con los alcaldes de Barcelona, Córdoba, La Coruña (que era el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias) y Madrid. Los miembros suplente son diferentes según los casos: por las Comunidades Autónomas, hay cinco vicepresidentes, nueve consejeros, un viceconsejero y dos directores generales; y por los entes locales, la alcaldesa de Valencia, y los presidentes de las Diputaciones de Sevilla, Valencia y Guadalajara. En cuanto a los titulares se sigue el mandato del Senado (que no hace más que recoger el consenso de instituciones comunitarias –Parlamento Europeo y Comisión– y organismos paracomunitarios –la Asamblea de Regiones de Europa, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa y la Federación Española de Municipios y Provincias–) de que los miembros españoles del Comité de Regiones sean electos o responsables políticamente ante un órgano representativo), pero no sucede así respecto a ciertos miembros (los consejeros, viceconsejeros y directores generales). La propuesta gubernamental no contó con el beneplácito de la Federación Española de Municipios y Provincias, que el 15 de diciembre de 1993 dirigió a la Comisión un escrito recabando la apertura de la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento contra España o la interposición de una demanda de anulación de la decisión del Consejo de la Unión Europea en caso de que aprobara la propuesta española, como finalmente sucedió (Decisión del Consejo de 26 de enero de 1994, *DOCE*, núm. L 31, de 4 de febrero de 1994, pág. 29). Y la doctrina ha criticado muy duramente la propuesta española por la falta de representatividad de los suplentes y la desproporción entre los miembros de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales (MANGAS MARTÍN, A., «El nombramiento de los miembros del Comité de Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 117, 1994, pág. 11 y sigs.).

(118) Comparecencia del ministro de Economía y Hacienda de 24 de noviembre de 1993, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1993, núm. 13, págs. 136-172; comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores de 25 de noviembre de 1993, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1993, núm. 14, págs. 174-188.

la remisión con celeridad de esta documentación al Parlamento (119), se ha plasmado –tras su aprobación por unanimidad en el seno de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas– en el artículo 3.b de la Ley 8/1994, que prevé que el Gobierno tiene la obligación, a la mayor brevedad posible, de remitir a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de las propuestas legislativas de la Comisión de las Comunidades Europeas que tengan repercusión en España (120).

Finalmente, la proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados, sobre las medidas a adoptar por el Gobierno antes de la ratificación por las Cortes Generales del Tratado de Adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea para conseguir la incorporación plena de España en la política común pesquera, influyó en la negociación del Gobierno ante las instancias comunitarias de los Acuerdos de pesca de 22 de diciembre de 1992, relativos a la integración plena de España en la política común de pesca (121).

4. Programas, planes, comunicaciones e informes.

La remisión a las Cortes Generales de programas, planes y comunicaciones por iniciativa propia y exclusiva del Gobierno, regulada por los artículos 196 a 198 del Reglamento del Congreso y 182 y 193 del Reglamento del Senado, se ha producido sólo en muy contadas ocasiones en asuntos relativos a las Comunidades Europeas (122), sien-

(119) Proposición no de ley, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (PNV), Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Coalición Canaria y Popular en el Congreso, por la que se insta al Gobierno para que exija a la Comisión Europea el envío inmediato, en castellano, de todas las propuestas legislativas aprobadas por la Comisión Europea, junto con un breve resumen que permita al Gobierno remitir con celeridad documentación al Parlamento (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A –actividades parlamentarias–, núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2).

(120) Vid. *infra* apartado II.

(121) Como explica el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación en su comparecencia de 29 de diciembre de 1994 ante la Comisión Mixta para la Comisión Europea para informar del Consejo de Pesca de 19 a 22 de diciembre de 1994 y los Acuerdos de pesca de 22 de diciembre de 1992 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1994, núm. 62, págs. 1247-1248).

(122) Hay que destacar que tampoco son abundantes en otros temas: así, en la III Legislatura se presentaron 6 comunicaciones del Gobierno, de las que tres eran para el

do las dos más importantes el programa de convergencia económica (123) y la comunicación sobre la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (124). Tras la deliberación sobre ambos en el seno de la Comisión Mixta de la Unión Europea, los Plenos del Congreso y del Senado aprobaron un número abundante de resoluciones y de mociones (125).

No parece, sin embargo, que hayan tenido mucho impacto sobre la acción del Gobierno, pues las Cámaras avalaron literalmente las posiciones del Gobierno contempladas en los programas y comunicaciones presentados tras su debate y votación, y sólo en pequeñas cuestiones puntuales manifestaron sus discrepancias, que no parece que fueran tenidas en cuenta. Ello puede explicarse por la afinidad que existen entre los programas, comunicaciones y planes, y las proposiciones no de ley y las mociones anteriormente examinadas: son actuaciones que originan un debate y pueden dar a la votación y aprobación de una moción o resolución, pero su resultado no vincula jurídicamente al Gobierno de turno, de manera que las razones de la inoperancia de éstas son aplicables a aquéllos (126).

En este orden de cosas, hay que tener en cuenta los informes solicitados por los parlamentarios a la Administración del Estado (incluido el Gobierno en cuanto a órgano jerárquico supremo) y otras administraciones y entidades públicas en materias que han considerado de interés, en virtud de los artículos 109 de la Constitución, 7 y 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 67 del Reglamento del Senado. En la III Legislatura, de las 1.927 solicitudes de informaciones y documentos planteadas en el Congreso, aproximadamente 300

cumplimiento del debate sobre el estado de la Nación (Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 561).

(123) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 38, de 25 de abril de 1992, págs. 1-65.

(124) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie E (otros textos), núm. 141, de 19 de junio de 1995, págs. 1-15.

(125) Por ejemplo, respecto al programa de convergencia económica se aprobaron 22 resoluciones por el Congreso y 22 mociones por el Senado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A -actividades parlamentarias-, núm. 42, de 25 de mayo de 1992, págs. 1-10).

(126) Como han señalado I. MOLES e I. PITARCHT, sólo se diferencian porque con los programas, planes y comunicaciones es «el Gobierno quien busca el apoyo de la Cámara para determinada actuación que no necesita que vincule jurídicamente» (Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno, *op. cit.*, pág. 203).

se referían a cuestiones comunitarias muy variadas, como las ayudas estructurales comunitarias concedidas al sector pesquero español; las intenciones del Gobierno español en relación con las ayudas al sector carbonífero; la remisión del Libro Verde de las Telecomunicaciones; el saldo financiero del primer año de pertenencia de España a la Comunidad; los documentos relativos a las conclusiones de determinados Consejos de Ministros; las acciones del FEOGA; la balanza agraria de España con el conjunto de países de la Comunidad; el plan de desarrollo regional aprobado por las instituciones de la Comunidad; y los criterios para el reparto del Fondo Social Europeo. Es muy frecuente la petición de informes sobre el FEOGA y, más en general, sobre la política agrícola común, hasta el punto de que en este período pueden contabilizarse sobre 175 las solicitudes de informe al respecto (127). Durante la V Legislatura hubo cuanto menos 126 peticiones de informes sobre temas comunitarios muy diversos (128).

El Senado también ha reclamado documentos e informaciones respecto a temas comunitarios, pero en mucha menor medida, dado que la IV Legislatura sólo pueden contarse dos casos de solicitud: el dossier español remitido a la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a la reconversión del sector minero; y los documentos del proyecto de gaseoducto entre Argelia y Sevilla presentado a la Comisión de Industria de la Comunidad Económica Europea (129).

(127) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 501 y sigs.

(128) Dado que estos informes y sus contestaciones no han sido publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales ni el Diario de Sesiones, se indicará el número del documento de algunos de ellos: la solicitud de informe al Gobierno, de 9 de septiembre de 1993, recabando el estudio patrocinado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas sobre el impacto del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en los diferentes sectores productivos españoles (número de documento 186/000081/0000); al Ministerio de la Presidencia del Gobierno, de 22 de junio de 1994, recabando el acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos sobre la distribución autonómica del fondo de cohesión de la Unión Europea (número de documento 186/001526/0000); a la Administración Central del Estado, de 11 de abril de 1995, recabando datos sobre las directivas que han sido incorporadas al ordenamiento español por el Gobierno a 30 de marzo de 1995 (número de documento 186/002496/0000); al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 31 de octubre de 1995, recabando copia de los recursos planteados por el Gobierno español ante la aplicación de la multa por haber rebasado la cuota láctea (número de documento 186/002880/0000), etcétera.

(129) Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 831-832.

Hay que poner de relieve asimismo que a las comisiones parlamentarias se remiten informes y documentos por el Gobierno y otras autoridades públicas, a iniciativa de éstos o de las propias comisiones. Entre la documentación remitida hay con cierta frecuencia información sobre temas comunitarios, que no sólo se recibe por la Comisión Mixta para la Unión Europea, sin perjuicio de que sea lógicamente su principal destinataria (130), sino también por otras comisiones parlamentarias: por ejemplo, los documentos sobre la libre circulación de trabajadores en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, remitidos por el Gobierno a la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas; la documentación acerca de los proyectos de investigación y desarrollo financiados con fondos comunitarios, enviada a la Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Congreso; los informes y estudios sobre la situación de Guinea en el contexto de Lomé IV, proporcionados a la Comisión para el Estudio del Desarrollo de la Cooperación entre España y Guinea Ecuatorial del Congreso; el dossier español enviado a la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a la reconversión del sector minero, y los documentos del proyecto de gaseoducto entre Argelia y Sevilla presentados a la Comisión de Industria de la Comunidad

(130) Es lógico que pase así, dado el derecho de la Comisión Mixta a ser informada de la legislación delegada aprobada por el Gobierno en cumplimiento del Derecho comunitario derivado, de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión Europea y de las actividades de las instituciones de la Comunidad, en especial de las propuestas legislativas de la Comisión de las Comunidades Europeas y de la normativa aprobada en el Consejo de la Unión Europea (art. 3 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, *B.O.E.*, núm. 129, de 20 de mayo de 1994). Dado que en las memorias de actividades de las Cortes Generales y en ciertos informes de la Comisión Mixta se recoge en anexo un listado de la documentación recibida durante el período cubierto no parece necesario reproducir ahora una lista: vid. en concreto Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, págs. 637-638; Memoria de la III Legislatura del Senado (1986-1989), *op. cit.*, págs. 212-214; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, pág. 835; y los informes relativos a las actividades de la Comisión Mixta durante el año 1990, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 8, de 5 de junio de 1991, pág. 9-10; cuarto período de sesiones de la IV Legislatura, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 30, de 30 de diciembre de 1991, págs. 7-11; quinto período de sesiones de la IV Legislatura, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 44, de 25 de junio de 1992, págs. 4-5; y sexto período de sesiones de la IV Legislatura, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 49, de 30 de diciembre de 1992, págs. 6-7.

Económica Europea, remitidos a la Comisión de Industria, Energía, Comercio y Turismo del Senado (131); y la documentación relativa al Consejo de la Unión Europea de 21 de junio de 1994, transmitida a la Comisión de Educación y Cultura por el Gobierno, 6 de septiembre de 1994 (132).

Los grupos parlamentarios no parecen estar completamente de acuerdo con la rapidez con que reciben la documentación comunitaria del Gobierno, ni tampoco con la cantidad y calidad de la misma. Ello explica que hayan reclamado al Gobierno documentos que consideraban relevantes en diversas ocasiones (133), así como que presentaran una proposición no de ley el 14 de febrero de 1994 instando al Gobierno a que les remita con celeridad las propuestas legislativas de la Comisión de las Comunidades Europeas y un breve resumen que recoja los elementos sustanciales (134). Tras su envío ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas para su tramitación por la Mesa del Congreso de los Diputados (135), la proposición no de ley fue aprobada por unanimidad de sus miembros el 27 de junio de 1994 (136).

5. Comparecencias y sesiones informativas

Las comparecencias y sesiones informativas ante el Pleno de las Cortes Generales o en sus comisiones, a instancias del Parlamento o a iniciativa propia del Gobierno, están reguladas por el artículo 110 de la Constitución, que prevé que «las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Los

(131) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, págs. 637 y 638; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 831-832.

(132) *Texto no publicado* (número de documento 043/000031/0000).

(133) Por ejemplo, la Comisión Mixta reclamó al Gobierno que le remitiese el documento de la Presidencia española de la Unión Europea sobre «la política agraria comunitaria y los riesgos climáticos en la agricultura europea», presentado en el Consejo informal de la Unión Europea de 19 de septiembre de 1995 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1995, núm. 86, pág. 1717).

(134) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2.

(135) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2.

(136) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1994, núm. 42, pág. 886.

miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funciones de sus departamentos». Su desarrollo reglamentario se encuentra en los artículos 44.2, 200 y 203 del Reglamento del Congreso, y 66 y 182.1 del Reglamento del Senado.

En cumplimiento de estos preceptos, y a petición propia del Gobierno por lo común, en relación con cuestiones comunitarias han comparecido representantes gubernamentales ante el Pleno del Congreso en 6 ocasiones en la III Legislatura, y en la IV Legislatura se produjo una comparecencia del Gobierno ante el Pleno del Senado. La proporción es bastante alta, ya que en la III Legislatura se produjeron 14 comparecencias gubernamentales ante el Pleno del Congreso y en la IV Legislatura sólo hubo 3 ante el Pleno del Senado (137). En la V Legislatura se produjeron 9 comparecencias gubernamentales ante el Pleno del Congreso.

Ha de subrayarse que han comparecido no sólo los miembros del Gobierno sino también altas personalidades del Estado, y que estas comparecencias han tenido lugar no sólo ante el Pleno del Congreso o del Senado sino también ante cualquiera de sus comisiones. Así, en la III Legislatura se celebraron cuanto menos 55 comparecencias en comisiones sobre temas comunitarios de un total de 1.646, destacando las 43 comparecencias ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (138); en la IV Legislatura se celebraron 139 comparecencias, sobresaliendo las 112 comparecencias ante la antedicha Comisión (139). En la V Legislatura hubo en torno a 65 comparecencias, de las que 26 tuvieron lugar ante la Comisión Mixta para la Unión Europea.

En estas sesiones informativas se ha informado y, generalmente, mantenido un debate sobre temas comunitarios tan heterogéneos como los efectos del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (140); la postura del Gobierno español en relación con el esta-

(137) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 565; Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, pág. 799.

(138) Memoria de la III Legislatura 1986-1989, *op. cit.*, pág. 567 y sigs.

(139) Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993), *op. cit.*, págs. 310-311 y 801 y sigs.

(140) Comparecencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 21 de septiembre de 1993, *Diario*

blecimiento de una zona de libre cambio entre la Comunidad Europea y el norte de Africa (141); la asignación de cuotas lácteas a España y el pago de sanciones comunitarias por incumplimiento de la normativa comunitaria por exceso de producción láctea (142); el desarrollo y la aplicación del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo (143); las consecuencias políticas y económicas de la devaluación de la peseta acordada por el Comité Monetario Europeo y la política cambiaria llevada a cabo (144); los objetivos y prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea Occidental y de la Unión Europea (145); y las diferentes secciones sobre el Presupuesto del Estado para 1996 (146).

Debe hacerse hincapié en que el propio Presidente del Gobierno ha acudido ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar y mantener un debate con posterioridad (147), e incluso previamente (148) a cada Consejo Europeo.

de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, V Legislatura, 1993, núm. 19, págs. 124-140.

(141) Comparecencia del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de 28 de febrero de 1994, *Diario de Sesiones del Congreso los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 121, págs. 3838-3853.

(142) Comparecencia del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de 28 de febrero de 1994, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 121, págs. 3853-3866.

(143) Comparecencia del Ministro de Industria, Energía y Turismo ante la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 1994, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1994, núm. 301, págs. 8878-8919.

(144) Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda de 23 de marzo de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 464, págs. 14106-14132.

(145) Comparecencia de los Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa ante la Comisión de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 498, págs. 15128-15147.

(146) Comparecencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas de 10 de octubre de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, 1995, núm. 578, págs. 17645-17649.

(147) Por ejemplo, la comparecencia del Gobierno de 17 de diciembre de 1991 para informar del Consejo Europeo de Maastricht, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, IV Legislatura, 1991, núm. 155, págs. 7754-7796; y la de 15 de diciembre de 1993 para informar sobre el Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 1993, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1993, núm. 38, págs. 172-1752.

(148) La única vez que se produjo con la comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso para, aprovechando su presencia para informar sobre el

El problema de estas actividades es que carecen de eficacia jurídica, hasta tal punto que tras el debate sobre la información proporcionada por el Gobierno ni siquiera se puede proceder a la presentación y votación de mociones y proposiciones no de ley (149). Su valor depende, por tanto, de la voluntad política que tenga el Gobierno de informar más o menos veraz y más o menos exhaustivamente acerca de las cuestiones que se aborden en cada una de las comparecencias y sesiones informativas, y esta voluntad no ha sido homogénea, cambiando según los temas y las épocas (150).

6. Creación de comisiones

Muchas de las anteriores actividades de control se realizan no ante el Pleno de las Cámaras sino en sus comisiones, según se ha podido comprobar con los ejemplos expuestos. Esta división funcional del trabajo parlamentario es completamente lógico porque estas comisiones, «en cuanto órganos especializados, son las más adecuadas para llevar a cabo el control diario y detallado de la ingente actividad ordinaria del Estado» (151). Es por ello que existen comisio-

Acuerdo de Schengen, indicar las cuestiones más relevantes que se iban a discutir en el Consejo Europeo de Maastricht –sesión de 28 de noviembre de 1991–, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, IV Legislatura, 1991, núm. 151, págs. 7518-7523 y 7525-7572.

(149) De hecho, su régimen jurídico es muy parecido al de los programas, planes y comunicaciones, con la diferencia de que las comparecencias y sesiones informativas se producen también por petición del Congreso o del Senado, y tras el debate no cabe la presentación y votación de mociones y proposiciones no de ley (vid. arts. 202 y 203 del Reglamento del Congreso y 66 y 182.1 del Reglamento del Senado).

(150) A veces el Gobierno no ha estado dispuesto a colaborar plenamente con el Parlamento, de manera que temas tan sustanciales para España como la reforma de la política agrícola común o las repercusiones en la Constitución del Tratado de Maastricht han sido objeto de información y debate muy limitados en las Cortes Generales porque así lo ha impuesto el Poder Ejecutivo. En otras ocasiones, ha dado una información exhaustiva, como en la comparecencia para explicar los resultados del Consejo Europeo de Bruselas, el presidente del Gobierno expuso brevemente los aspectos que consideró más sobresalientes, como la negociación final del GATT, el Libro Blanco sobre el empleo, las posibles repercusiones de la crisis económica sobre la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, las inversiones en infraestructura, etcétera.

(151) CAZORLA PRIETO, L. M., «Las Cortes Generales: Parlamento contemporáneo?», *op. cit.*, pág. 57. En el mismo sentido, J. de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA señalan que «estos órganos de trabajo permiten un examen más reposado y especializado del que sería posible en los plenos» de las Cámaras (*El régimen constitucional español 2*, Madrid: Ed. Labor, 1982, pág. 101).

nes parlamentarias que abarcan, entre sus funciones generales, la de pronunciarse sobre temas comunitarios que afecten a sus competencias (152). Su trabajo es abundante, ya que emiten dictámenes (153) y constituyen ponencias de estudio que aprueban informes y declaraciones sobre temas comunitarios (154); reciben información sobre cuestiones comunitarias y ante ellas han tenido que comparecer en numerosas ocasiones miembros del Gobierno y otras personalidades para explicar la evolución de acontecimientos en la Comunidad que repercutían sobre sus ámbitos competenciales (155); es frecuente que se contesten preguntas oralmente en su seno (156), etcétera. Sin embargo, adolecen –por análogas razones– de iguales o parecidas imperfecciones que la labor de los órganos plenarios de las Cámaras, y quizá a ello responda la creación de una comisión parlamentaria con la finalidad específica de facilitar la participación y control de las Cortes Generales cuando entran en juego cuestiones relativas a la Comunidad Europea, como es el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

(152) Es el caso, por ejemplo, de las Comisiones permanentes legislativas de Agricultura y Pesca, Economía y Hacienda, Industria y Energía, Comercio y Turismo, Asuntos Exteriores, etcétera.

(153) Verbigracia, el 2 de marzo de 1989 la Comisión de Agricultura y Pesca tuvo que dictaminar el proyecto de ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que transponía normas comunitarias; y la Comisión de Asuntos Exteriores dictaminó el Convenio sobre asistencia mutua entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros de la Comunidad Europea y su Protocolo adicional, así como la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios (Memoria de la III Legislatura del Senado –1986-1989–, *op. cit.*, págs. 104 y 109).

(154) Así, la Ponencia de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre Iberoamérica y la Comunidad Europea (Memoria de la III Legislatura del Senado –1986-1989–, *op. cit.*, pág. 117); y la declaración aprobada por la Ponencia sobre la Ordenación del Servicio Farmacéutico, creada por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales, en desarrollo de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento y en el contexto de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general), núm. 369, de 29 de diciembre de 1995, págs. 1-3).

(155) Vid. *supra* sobre ambos aspectos.

(156) Por ejemplo, ante la Comisión de Asuntos Exteriores se contestó a la pregunta sobre las medidas previstas por el Gobierno para contrarrestar los posibles efectos de una decisión del Tribunal de Justicia contraria a la concesión a España del aumento de la cuota lechera (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, serie I –boletín general–, núm. 92, de 15 de marzo de 1994, págs. 15-16).

B) *Valoración*

Una visión general de las diferentes técnicas de control del Poder Ejecutivo permite afirmar que, a pesar de la amplitud con que están reguladas, la práctica parlamentaria no se ha caracterizado por un uso excesivamente provechoso en asuntos comunitarios (157). Es verdad que estos temas han ocupado una parte significativa de la actividad parlamentaria, pero su información y debate en las Cortes Generales se ha producido generalmente sólo en la medida y con el alcance queridos por el Gobierno.

Posiblemente esta situación obedece a causas generales de naturaleza política, como la existencia de una amplia mayoría parlamentaria del partido gobernante (158), que ha frenado toda iniciativa tendente a ser controlado eficazmente en sus actuaciones comunitarias. Es posible pensar asimismo que el fuerte incremento de la carga de trabajo, cuantitativa por su amplitud y cualitativamente por su complejidad, que la adhesión española a la Comunidad ha producido en las Cortes Generales ha desbordado su capacidad de reacción.

Seguramente haya también causas propias a las técnicas de control examinadas, como es el hecho de que no suelen vincular jurídicamente al Gobierno: sirven para recibir información gubernamental de cara a una ulterior valoración de su acción (como es el caso de las comparecencias y sesiones informativas, la formulación de preguntas y la solicitud de informes, o la remisión de programas, planes y comunicaciones); y en ciertos casos comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción gubernamental, dado que entrañan un juicio de valor positivo o negativo de sus actuaciones, pero carecen de efectos jurídicos materiales, puesto que ni obstan una actuación

(157) Además, la información analizada permite deducir que el control parlamentario versa tanto sobre la fase de formación del Derecho comunitario como respecto a la de su aplicación, quizá con un ligero predominio de la primera sobre la segunda.

(158) Cuando este fenómeno se produce ocurre, como ha advertido doctrina constitucionalista especializada, que «la iniciativa del Gobierno puede imponerse prácticamente de manera absoluta a través de los mecanismos internos del partido gobernante y de sus respectivos grupos parlamentarios; con ello existe el riesgo de que las Cortes se conviertan en meras Cámaras de registro y legitimación de la voluntad del Gobierno» (SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *op. cit.*, pág. 183). Vid. en esta línea MOLAS, I., e PITARCH, I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, *op. cit.*, pág. 140.

acordada por el Poder Ejecutivo, ni le obligan a actuar en el futuro de una determinada manera (como es el caso de las proposiciones no de ley, resoluciones, interpelaciones y mociones) (159).

En suma, las Cortes Generales ejercen una función de impulso, dirección y supervisión del Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas cuya importancia no debe ser desdeñada, pero sin que sea tampoco posible sostener que ha sido sobresaliente. Este estado de cosas no debe extrañar ya que, como regla general, los controles parlamentarios que se llevan a cabo en los Estados miembros sobre la actuación de sus respectivos Poderes Ejecutivos en temas comunitarios se revelan insuficientes (160), cuando no deficientes (161), y pasa también con el control que las Cámaras legislativas nacionales y el Parlamento europeo ejercen sobre los órganos decisorios de la Comunidad (162). A fin de cuentas, la situación en el ámbito comunitario no es más que el reflejo actual de un fenómeno de carácter general que viene de lejos (163) y muestra la progresiva

(159) Vid. para una caracterización de estos instrumentos de control en las categorías descritas, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La función del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *op. cit.*, pág. 54 y sigs.

(160) Vid. una síntesis de los procedimientos parlamentarios de participación y control en temas comunitarios en otros Estados miembros en KRETSCHMER, G., «Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los Estados miembros de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 115 y sigs.; MOLINA DEL POZO, C., «Las Cortes Generales como garantes del cumplimiento de los tratados comunitarios y del derecho derivado», *op. cit.*, pág. 1742 y sigs.

(161) En este sentido J. WEILER pone de relieve, respecto a la colaboración de los Poderes Legislativos nacionales en la ejecución del Derecho comunitario, que los mecanismos de control creados con este fin «resultan claramente ineficaces» (*Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Bolonia: Ed. Il Mulino, 1985, pág. 72).

(162) Es clarificador K. NEWMANN cuando, en su estudio dedicado al rol de los órganos legislativos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo en el control de sus respectivos Ejecutivos, parte de que «si en la estructura institucional de la Comunidad no se ha confiado al Parlamento Europeo un control democrático pleno, tampoco a los Parlamentos nacionales se ha permitido jugar una función decisiva». Y tras analizar sus regímenes jurídicos, concluye que su influencia debería potenciarse para que su impacto fuera mayor, sin perjuicio de apuntar con prudencia que «la estructura de la Comunidad es tal que no se pueden confiar poderes decisivos ni al Parlamento Europeo ni a los Parlamentos nacionales» («The Impact of National Parliaments on the Development of Community Law», *op. cit.*, págs. 484 y 496-497).

(163) Dando una radiografía exacta de la cuestión, S. MUÑOZ MACHADO ha apuntado con agudeza que «el desbordamiento de algunos principios clásicos de las modernas constituciones europeas a causa de la integración jurídica comunitaria es más general

pérdida de importancia de los órganos legislativos en beneficio de sus ejecutivos (164), especialmente si éstos cuentan con mayorías absolutas en las Cámaras (165).

Esta situación es preocupante, puesto que la función de control es esencial para mantener el equilibrio del conjunto de los poderes del Estado, y cuando aquél deja de ser efectivo éste queda profundamente alterado, e incluso quiebra lastimosamente. De ahí que la doctrina, considerando muy razonablemente que «resulta del todo imprescindible robustecer e incrementar los medios de control que aquél [el Parlamento] tiene a su disposición (...) para evitar que quede relegado a un mero segundo plano en un proceso tan importante como el de la formación y ejecución del Derecho comunitario, lugar intolerable para quien es y debe seguir siendo el corazón del sistema» (166), haya planteado diversas propuestas para devolver a los Parlamentos nacionales su originario rol en el ámbito general (167) y, desde la perspectiva que nos interesa particularmente, permitir que asuman la posi-

(...). Países democráticos europeos, que con tanto esfuerzo han construido los dogmas de la reserva de ley y el principio de legalidad, han articulado un sistema de fuentes bien claro y definido y, en fin, han atribuido a Asambleas representativas la adopción de las decisiones políticas fundamentales (...), están aceptando —con mayor o menor entusiasmo según las épocas y los países— que el protagonismo de los Ejecutivos nacionales haya aumentado en detrimento del peso de las Asambleas» (*El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid: Ed. Civitas, 1986, pág. 30).

(164) Este fenómeno ha sido muy bien examinado en una monografía por F. SANTOALLA LÓPEZ, indicando numerosas razones por las que se ha producido el declive de los Parlamentos contemporáneos (*El Parlamento en la encrucijada*, Madrid: Ed. EUDEMA, 1989). Más sintéticamente, a este mismo fenómeno aluden CAZORLA PRIETO, L. M., («Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?», *op. cit.*, págs. 28-30) y GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. («La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *op. cit.*, págs. 69-72) cuando llaman la atención sobre la crisis de la institución parlamentaria. Más enfocado desde el punto de vista del Derecho comunitario, vid. PÉREZ TREMP, P., «Il rafforzamento dell'Esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità Europea: il caso spagnolo», *op. cit.*, pág. 693 y sigs.

(165) En tal caso «se tiende a convertir a las Cortes Generales en simple órgano de ratificación o de legitimación jurídica de las decisiones que se toman fuera de ellas» (SOLE TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *op. cit.*, pág. 286).

(166) SUAY RINCÓN, J., «La participación del Parlamento español como órgano de control en el proceso de formación y ejecución del Derecho comunitario. La Comisión mixta para las Comunidades Europeas», *Noticias CEE*, núm. 63, 1990, págs. 61-62.

(167) Vid., por ejemplo, las sugerencias de A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, París: Ed. Gallimard, 1967, espec. págs. 85-86. Vid. adicionalmente la doctrina española *supra* en las notas precedentes.

ción de primer orden que les corresponde en relación con las Comunidades Europeas (168).

Ello puede explicar por qué la Comisión de las Comunidades Europeas, tras haber constatado que no siempre es suficiente el control ejercido en el nivel comunitario, insiste —en sus informes anuales sobre el cumplimiento del Derecho comunitario en los Estados miembros— sobre la importancia de la tarea de sensibilizar a los responsables políticos nacionales acerca de la gravedad de las infracciones al Derecho comunitario, llamando «la atención de la opinión pública y de los Parlamentos nacionales sobre las infracciones cometidas con el fin de que éstos, por su parte, intervengan para hacer respetar el derecho» (169), y manifestando su deseo de, con el fin de mejorar el cumplimiento del Derecho comunitario, «poder contar en mayor medida con la acción de estímulo del Parlamento Europeo ante los Parlamentos y medios políticos nacionales (170).

Esta situación explica también que los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo hayan *institucionalizado de forma oficiosa* la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Estados miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo, que suelen celebrarse bianualmente, y en las que se tratan temas generales de la Comunidad Europea y cuestiones particulares que afectan a estos órganos parlamentarios, en ambos casos con vistas a superar los problemas que se detectan. Por ejemplo, la cooperación entre las comisiones de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo; el Acta Unica Europea y sus perspectivas; el Derecho comunitario y su aplicación en los Estados descentralizados; el control parlamentario de la política exterior y en particular ante la cooperación política europea; y los Parlamentos europeos en la perspectiva de la Europa *post* Maastricht. El Presidente del Parlamento español asiste regularmente a sus reuniones desde la entrada de España en

(168) Vid., por ejemplo, las sugerencias de MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, *op. cit.*, espec., págs. 287-288. Vid. adicionalmente la doctrina señalada en la introducción de este trabajo.

(169) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «Tercer Informe Anual al Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario -1985-», COM (86) 204 final, de 3 de junio de 1986, pág. IV, apartado 10.

(170) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «Séptimo Informe Anual al Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario -1989-», COM (90) 288 final, de 22 de mayo de 1990, pág. III, apartado 4.

la Comunidad, como a las celebradas en Luxemburgo (11 a 13 de junio de 1987), Madrid (19 y 20 de mayo de 1989), Roma (18 y 19 de septiembre de 1990), Berlín (9 a 11 de mayo de 1991) y Dublín (27 a 30 de mayo de 1993) (171).

Ello da razón asimismo de por qué el Parlamento español, tras constatar que una de las causas por las que es deficiente su conocimiento y control sobre los asuntos comunitarios es el hecho de que nuestro Poder Ejecutivo recibe «los documentos en lengua española de manera incompleta y con un retraso sistemático», aprobó una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a «exigir a la Comisión Europea el envío de forma inmediata, completa y clara de todas las propuestas legislativas aprobadas por la Comisión Europea en castellano, junto con un breve resumen que recoja los elementos sustanciales, de manera que el Gobierno pueda remitir con celeridad esta documentación al Parlamento» (172).

En esta línea, el muy interesante dictamen de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación con las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales, llama la atención acerca de la necesidad de «profundizar en la implicación de los Parlamentos nacionales [en] los mecanismos de control del respectivo Gobierno en las políticas intergubernamentales o de la Unión (...), conocer los programas legislativos de la Comisión y sus fundamentos con antelación suficiente para emitir su opinión [e] incrementar el control de las iniciativas de la Comisión en el marco de los Parlamentos nacionales, remitiendo los proyectos con antelación suficiente» (173).

Desde esta perspectiva puede entenderse, finalmente, que el Parlamento español haya llevado a cabo recientemente una serie de refor-

(171) Vid., para mayores detalles sobre las actividades desarrolladas por la Conferencia de Presidentes y las reuniones celebradas, *Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, op. cit., pág. 123 y sigs.; *Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993)*, op. cit., pág. 909 y sigs.

(172) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2.

(173) Dictamen de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación con el informe elaborado por la Ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (conferencia intergubernamental, 1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A, núm. 82, 29 de diciembre de 1995, págs. 14-15.

mas para controlar más eficazmente al Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas, a cuyo examen se dedica el siguiente apartado.

II. REFORMAS ESPECÍFICAS RECIENTES

Para superar el estado de cosas señalado, la Ley 8/1994 de mayo (174), ha reformado las técnicas generales de control en orden a introducir modalidades particulares aplicables a los supuestos comunitarios y, además ha institucionalizado la Comisión Mixta para la Unión Europea como órgano ordinario encargado de llevar a cabo dicha tarea.

A) *Modalidades particulares de control del Gobierno en temas comunitarios*

Es restablece la mejora de la información que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales y el establecimiento de ciertas comparecencias gubernamentales obligatorias ante el pleno de las Cámaras.

Por un lado, se mejora la información que deben recibir las Cortes Generales sobre la política gubernamental en el seno de la Unión Europea y las actividades de sus instituciones. El artículo 3.b) de la Ley 8/1994 prevé que el Gobierno tiene la obligación, a la mayor brevedad posible, de remitir a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de las propuestas legislativas de la Comisión Europea que tengan repercusión en España; y su artículo 3.e) dispone que deberá 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.

Aunque interpretando muy libremente el sentido de estos preceptos, el Gobierno ha remitido informes al Parlamento sobre cuestiones muy diversas, e incluso ha comparecido en su seno o ante la Comisión Mixta para debatirlos y llegar a posiciones comunes.

(174) Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, *BOE*, núm. 129, de 20 de mayo de 1994.

Así ha pasado, poniendo un ejemplo reciente muy significativo (175), respecto del contenido de la Presidencia española de la Unión Europea. El presidente del Gobierno afirmó, y lo reconocieron los parlamentarios en el debate plenario, que el Gobierno había aportado al Parlamento una información puntual y periódica sobre todas las fases preparatorias de la Presidencia española, sea a través de la presencia frecuente de sus miembros en la Comisión Mixta para la Unión Europea, en las que se aportaban además documentos sobre el proceso de identificación de objetivos y prioridades de la Presidencia española; sea a través de las sucesivas comparecencias del ministro de Asuntos Exteriores ante el Pleno del Congreso, suministrando los elementos de reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental e informes sobre el estado de las principales cuestiones tratadas en los distintos Consejos de la Unión Europea; sea mediante la remisión a la Cámara de la comunicación de junio de 1995. En ella se señalaban como principales objetivos para el semestre español de la Presidencia el relanzamiento de la Unión Económica Monetaria, con especial atención a las políticas generadoras de empleo; la consolidación de la proyección exterior de la Unión Europea; la aproximación de los trabajos de la Unión Europea a los ciudadanos; y el diseño de la Europa del futuro, especialmente a través de la Conferencia intergubernamental de 1996. Y para conseguir estos fines, se destacaban tres lugares de encuentro decisivos: la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno en Mallorca en septiembre de 1995; la Conferencia euromediterránea de Barcelona en noviembre; y el Consejo Europeo de Madrid en diciembre (176).

Asimismo, tras la celebración del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, la Presidencia española ha remitido al Congreso de los Diputados el documento de conclusiones de este

(175) Hay otros casos, pero no han sido publicados: por ejemplo, el 13 de diciembre de 1994 el Gobierno remitió a las Cortes Generales las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, de 9 y 10 de diciembre de 1994 (número de documento 390/000259/0000) y el informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la presidencia alemana del Consejo (segundo semestre de 1994) (número de documento 390/000257/0000).

(176) Comparecencias del Gobierno, de 4 de julio de 1995, ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar, en sesión extraordinaria, sobre la Presidencia española de la Unión Europea, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 161, págs. 8574 y 8610.

Consejo Europeo, cuya denominada parte B recoge una breve síntesis de los trabajos desarrollados a lo largo del semestre (177).

Por otro lado, el artículo 4 de la Ley 8/1994 establece que el Gobierno ha de comparecer obligatoriamente ante el Pleno del Congreso con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo que allí se decida y mantener un debate con los grupos parlamentarios. Aunque parezca que este precepto no hace más que institucionalizar una práctica que ya existía anteriormente, puesto que el Presidente del Gobierno ya comparecía ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar y mantener un debate sobre los temas tratados en cada Consejo Europeo (178), es importante que legalmente se haya previsto la obligación de comparecer tras cada Consejo Europeo, toda vez que hasta entonces era una simple posibilidad que dependía de la voluntad del Gobierno o de un acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces (179).

El Gobierno —representado por su presidente— ha comparecido ante el Pleno del Congreso de los Diputados tras los Consejos Europeos que pusieron fin a las Presidencias griega (Consejo Europeo de Corfú, de 24 y 25 de junio de 1995), alemana (Consejo Europeo de Essen, de 9 y 10 de diciembre de 1994), francesa (Consejo Europeo de Cannes, de 26 y 27 de junio de 1995) y española (Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995).

En general, las comparecencias han respondido a un mismo patrón: presentación abreviada por el presidente del Gobierno de los aspectos que considera esenciales del Consejo Europeo, remitiéndose para mayores detalles a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo ya enviadas con anterioridad a las Cámaras; apertura de un turno de intervención para cada grupo parlamentario, en

(177) Comparecencia del Gobierno, de 20 de diciembre de 1995, para informar sobre el Consejo Europeo que se celebró en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 193, págs. 10200 y 10233.

(178) Vid. *supra* apartado I.A.5.

(179) En efecto, el artículo 203 del Reglamento del Congreso prevé que «los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las comisiones para informar sobre un asunto determinado».

las que se fijan sus posiciones, formulan preguntas y hacen observaciones sobre el Consejo Europeo al presidente del Gobierno; nueva intervención de éste para contestar a los portavoces de los grupos parlamentarios, que cierra el debate porque nunca se ha admitido un turno de réplica de los grupos parlamentarios. La duración de estas comparecencias ha ocupado un tiempo considerable (180), y las cuestiones abordadas abarcan los diversos temas tratados en los Consejos Europeos, junto con algunos otros suscitados por los grupos parlamentarios, por lo que son extremadamente variados.

En síntesis, los temas más sobresalientes que se abordaron en la comparecencia para explicar el Consejo Europeo de Corfú son la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia; la firma del acuerdo de cooperación y colaboración con Rusia; la adaptación de estructura institucional a la evolución de la Comunidad; la falta de consenso sobre el candidato a la Presidencia de la Comisión; medidas políticas para el impulso económico, como deducciones para la creación de empleos en las PYME e inversiones en infraestructuras; la posición de la Unión Europea sobre la situación en Europa Central y Oriental, África y el Oriente Medio; y la estrategia contra la intolerancia, el racismo y la xenofobia (181).

Los principales aspectos subrayados en la comparecencia para explicar el Consejo Europeo de Essen fueron el relanzamiento económico de Europa, con especial atención a las políticas de empleo; el desarrollo de una política de progreso, estabilidad y paz duraderas en Europa y las regiones vecinas; el reforzamiento de las relaciones con América Latina; el desarrollo de la cooperación en el ámbito de los asuntos de justicia e interior, particularmente la decisión de concluir el Convenio de la Europol antes del Consejo de Europa de Cannes; la petición de la firma del Convenio de fronteras exteriores antes de junio de 1995; y el trato discriminatorio de España y Portugal en la política pesquera común (182).

(180) Así, la comparecencia para explicar el Consejo Europeo de Corfú duró dos horas y cincuenta y cinco minutos; la del Consejo Europeo de Essen tres horas y cinco minutos; la del Consejo Europeo de Cannes duró dos horas y cuarenta minutos; y la del Consejo Europeo de Madrid duró tres horas y treinta minutos.

(181) Comparecencia del Gobierno, de 29 de junio de 1994, para informar sobre la Cumbre de la Unión Europea celebrada en Corfú los días 24 y 25 de junio de 1994, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 85, págs. 4308-4313 y 4318-4345.

(182) Comparecencia del Gobierno, de 21 de diciembre de 1994, para informar so-

En la comparecencia para explicar el Consejo Europeo de Cannes se trató sobre todo de las bases para el relanzamiento de la Unión Europea; la definición del marco de la acción exterior de la Unión, y de manera especial en el Mediterráneo y la relación transatlántica; los trabajos del grupo de reflexión; el fomento del empleo; los modelos para el paso a la moneda única; y las importantes tareas que a España corresponderían durante su Presidencia (183).

Finalmente, en la comparecencia para explicar el Consejo Europeo de Madrid los principales aspectos subrayados fueron el escenario del paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, la denominación de la moneda única y el pacto de estabilidad para los países que formen parte del núcleo inicial de la Unión Monetaria; la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur; la política del empleo, considerada como el objetivo prioritario de la Unión Europea y los Estados miembros; la agenda de la Conferencia Inter-gubernamental y su apertura el 29 de marzo de 1996 en Turín; la aplicación del principio de subsidiariedad; la ampliación de la Comunidad a los PECOS y la decisión acerca de la fecha del comienzo de negociaciones con Chipre y Malta; la Unión Aduanera entre la Unión Europea y Turquía; y el documento firmado sobre las relaciones transatlánticas (184).

A la vista de esta exposición, puede estimarse que la remisión de documentos y la celebración de comparecencias al amparo de la nueva ley no sólo han aportado buena información sobre los resultados de los Consejos Europeos, sino que han permitido que se suscite un vivo debate en su seno entre los grupos parlamentarios y el Gobierno, revelando su utilidad como instrumento parlamentario para el control político del Ejecutivo.

bre el Consejo celebrado en Essen los días 9 y 10 de diciembre de 1994, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1994, núm. 117, págs. 6280-6284 y 6286-6313.

(183) Comparecencia del Gobierno, de 4 de julio de 1995, para informar sobre el Consejo Europeo que se celebró en Cannes los días 26 y 27 de junio de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 161, págs. 8573-8575 y 8609-8644.

(184) Comparecencia del Gobierno, de 20 de diciembre de 1995, para informar sobre el Consejo Europeo que se celebró en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, 1995, núm. 193, págs. 10199-10201 y 10233-10265.

B) *Institucionalización de la Comisión Mixta para la Unión Europea*

Siguiendo la senda trazada por los Parlamentos nacionales de diversos Estados miembros de la Comunidad Europea de institucionalizar comisiones permanentes especializadas en las materias relativas a las Comunidades Europeas (185), las Cortes Generales aprobaron la creación de la Comisión Mixta (Congreso-Senado) para las Comunidades Europeas con anterioridad a la entrada de España en la Comunidad, en virtud de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (186). Tras la Ley 8/1994, de 19 de mayo (187), ha pasado a denominarse Comisión Mixta para la Unión Europea y se configura como la comisión parlamentaria encargada con carácter general de las tareas de información, seguimiento, estudio y debate de cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas, tanto en la fase ascendente o de su formación como descendente o para su ejecución (artículo 3) (188), pretendiéndose que a través suyo

(185) Vid., en general, sobre las comisiones parlamentarias creadas en los Estados miembros, DARANAS, M., «La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas», *Noticias CEE*, núm. 37, 1988, pág. 19 y sigs.; NEWMAN, K., «The Impact of National Parliaments on the Development of Community Law», *op. cit.*, pág. 481 y sigs.; PARLAMENTO EUROPEO, «Les organes spécialisés dans les affaires communautaires au sein des Parlements nationaux», *dossiers de recherche et de documentation*, serie «Parlements nationaux», 1989, núm. 1).

(186) Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (*B.O.E.*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985). Fue modificada por la Ley 18/1988, de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la Ley 47/1985, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (*B.O.E.*, núm. 161, de 6 de julio de 1988).

(187) Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea *B.O.E.*, núm. 129, de 20 de mayo de 1994.

(188) No le atribuye, sin embargo, competencia legislativa alguna, sea de iniciativa, sea de decisión, lo que debería enmendarse porque no existen limitaciones constitucionales reales que impidan que la Comisión Mixta reciba estas prerrogativas en asuntos comunitarios: las cuestiones comunitarias pueden delegarse en comisiones parlamentarias porque no caen dentro del ámbito de exclusión de las «cuestiones internacionales» a que alude el artículo 75.3 de la Constitución, y es así porque no son en sentido estricto «relaciones internacionales» en el sentido del artículo 149.1.3 de la Carta Magna. Aunque el tema no es pacífico en la doctrina española (vid., a favor de nuestra posición, ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, *op. cit.*, pág. 164 y sigs. y 232; y en contra: PÉREZ CALVO, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, *op. cit.*, espec. pág. 75 y sigs.), de hecho hay que resaltar que una comisión parlamentaria que tendrá que pronunciarse sobre temas comunitarios, como es la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada el 11 de enero de 1994

las Cortes Generales puedan llevar a cabo su función de control político del Gobierno en temas comunitarios y participar adecuadamente en la formación y ejecución normativa de este ordenamiento jurídico, así como establecer relaciones con el Parlamento Europeo o con otros Parlamentos nacionales.

Su práctica revela que ha conseguido esta triple finalidad. En efecto, aunque la doctrina española no ha otorgado excesiva importancia a las tareas desarrolladas por la Comisión Mixta, señalando que ha realizado una labor abundante, pero sin ejercer un control efectivo en los asuntos comunitarios (189), no se debe ser tan crítico con los resultados de su actividad: el régimen jurídico de este órgano no le permite, dadas las insuficiencias competenciales, desarrollar un control óptimo del Gobierno, por lo que su labor no puede ser tan eficaz como sería deseable. Pero ello no ha impedido a la Comisión Mixta explotar razonablemente bien las posibilidades brindadas por su estatuto jurídico (190). De hecho, a medida que se ha ido consolidando su creación, ha ido progresivamente incrementando su ritmo de trabajo y diversificando sus actividades: las memorias de actividades del Congreso y el Senado (191), los informes de actividad elaborados por

(Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie III A (proposiciones de ley del Senado), núm. 5 (b), de 17 de enero de 1994, págs. 49-55) ha sido configurada expresamente como comisión legislativa permanente y dotada, en consecuencia, de tales competencias legislativas; y ciertas leyes dictadas para la ejecución del Derecho comunitario han sido aprobadas en el seno de comisiones legislativas permanentes (por ejemplo, Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre contrato de agencia, B.O.E., núm. 129, de 29 de mayo de 1992).

(189) BARRAT ESTEVE, J., «Los Parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea. Referencia al caso español», en *La Constitución española en el ordenamiento europeo* (I), vol. 1, *op. cit.*, págs. 139-140; DARANAS PELÁEZ, M., «La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas», *op. cit.*, pág. 45; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «La recepción del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *op. cit.*, pág. 107.

(190) Vid. para mayores detalles de lo que sigue, CIENFUEGOS MATEO, M., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios», C.J.C.E., 1997, D-27.

(191) *Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, *op. cit.*, espec. págs. 100-101; *Memoria de la III Legislatura del Senado (1986-1989)*, *op. cit.*, espec. págs. 210-214; *Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993)*, *op. cit.*, espec. págs. 308-314.

la Comisión Mixta (192) y sus dictámenes (193), junto con el Diario de Sesiones de las Cortes Generales y el Boletín Oficial de las Cortes Generales (194), suministran datos elocuentes al respecto.

(192) En concreto, se han consultado los informes semestrales de actividad de la Comisión Mixta de las Comunidades Europeas publicados en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Congreso de los Diputados, III Legislatura, serie E (otros textos), núm. 37, de 14 de mayo de 1987, págs. 1293-1294 y núm. 38, de 16 de mayo de 1987, págs. 1295-1297 (informe aprobado el 5 de mayo de 1987 sobre el primer período de sesiones de la III Legislatura); núm. 56, de 23 de septiembre de 1987, págs. 1784-1786 (informe aprobado el 21 de julio de 1987 sobre el segundo período de sesiones de la III Legislatura); núm. 82, de 9 de marzo de 1988, págs. 2215-2216 (informe aprobado el 1 de febrero de 1988 sobre el tercer período de sesiones de la III Legislatura); núm. 144, de 8 de noviembre de 1988, págs. 3827-3829 (informe aprobado el 26 de septiembre de 1988 sobre el cuarto período de sesiones de la III Legislatura); núm. 174, de 10 de marzo de 1989, págs. 4810-4811 (informe aprobado el 1 de febrero de 1989 sobre el quinto período de sesiones de la III Legislatura); *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 8, de 5 de junio de 1991, págs. 1-27 (informe aprobado el 16 de mayo de 1991 sobre el año 1990); núm. 30 de diciembre de 1991, págs. 1-11 (informe aprobado el 27 de diciembre de 1991 sobre el cuarto período de sesiones de la IV Legislatura); núm. 44, de 25 de junio de 1992, págs. 1-5 (informe aprobado el 22 de junio de 1992 sobre el quinto período de sesiones de la IV Legislatura); núm. 49, de 30 de diciembre de 1992, págs. 1-7 (informe aprobado el 22 de diciembre de 1992 sobre el sexto período de sesiones de la IV Legislatura). Desde 1993 la Comisión Mixta no ha elaborado ningún informe semestral más acerca de su actividad.

(193) Vid. especialmente dictamen de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 5 de mayo de 1987, relativo a los Reales Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, III legislatura, serie E (otros textos), núm. 38, de 16 de mayo de 1987, págs. 1298-1310; dictamen de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 16 de mayo de 1991 sobre el informe elaborado por la Ponencia de la Unión Económica y Monetaria, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 5, de 22 de mayo de 1991, págs. 1-6; dictamen de la Comisión Mixta de las Comunidades Europeas de 18 de noviembre de 1991 sobre el informe elaborado por la Ponencia de la Unión Política, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, IV Legislatura, serie A (Actividades parlamentarias), núm. 25, de 23 de noviembre de 1991, págs. 1-7; y dictamen de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 21 de diciembre de 1995 en relación con el informe elaborado por la Ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (conferencia intergubernamental, 1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A (actividades parlamentarias), núm. 82, 29 de diciembre de 1995, págs. 1-28).

(194) Las actividades de la Comisión Mixta se recogen, hasta 1991, dentro del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, en el apartado «Comisiones» y del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en «Congreso de los Diputados serie E» (otros textos); y desde esta fecha dentro del *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, en el apartado «Co-

En la III Legislatura (1986-1989), la Comisión Mixta tuvo 34 sesiones ordinarias, con una duración de 105 horas totales, celebrando su sesión constitutiva el 10 de septiembre de 1986 y la última sesión el 31 de marzo de 1989. En la IV Legislatura (1989-1993) tuvo 25 sesiones ordinarias, con una duración de 66 horas y 33 minutos, y 4 sesiones extraordinarias, con duración total de 16 horas y 15 minutos, celebrando su sesión constitutiva el 14 de marzo de 1990 y la última sesión el 31 de marzo de 1993 (195). Aunque de la V y última Legislatura (1993-1996) no hay datos estadísticos globales, la lectura del Diario de Sesiones de las Cortes Generales permite afirmar que ha tenido 33 sesiones, con una duración aproximada de 86 horas, celebrando su sesión constitutiva el 14 de octubre de 1993 y la última el 21 de diciembre de 1995. Comparativamente, el tiempo global en que ha estado reunida sitúa a la Comisión Mixta en una posición intermedia entre las comisiones que más reuniones celebran y las que menos se reúnen (196). La duración de las sesiones es variable, pues algunas reuniones fueron maratónicas y otras brevísimas (197).

En lo que respecta a sus actividades, consideradas desde una perspectiva global, en la III Legislatura la Comisión Mixta se dedicó sobre todo a celebrar sesiones informativas a las que acudían miembros del Gobierno; en menor medida, su atención estuvo centrada en dictaminar los reales decretos legislativos aprobados por el Gobierno en ejercicio de la delegación legislativa conferida por la Ley 47/1985, y en visitar oficialmente algunas instituciones comunitarias y mantener reuniones de trabajo en su sede con representantes de las Comunidades Europeas y de los Parlamentos nacionales. En la IV Legislatura, en la que no tuvo que expresar su parecer sobre ningún decreto le-

misiones Mixtas», y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, en «sección Cortes Generales, serie A» (actividades parlamentarias).

(195) *Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, op. cit., espec. págs. 100-101; *Memoria de la III Legislatura de. Senado (1986-1989)*, op. cit., espec. págs. 210-214; *Memoria de la IV Legislatura del Senado (1989-1993)*, op. cit., espec. págs. 308-314.

(196) Por ejemplo, en la III Legislatura la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca estuvo reunida durante 153 horas y 20 minutos, y la Comisión de Asuntos Exteriores durante 76 horas y 50 minutos (*Memoria de la III Legislatura 1986-1989*, op. cit., págs. 73 y 74).

(197) Por ejemplo, en la V Legislatura la sesión vigésimo séptima (que fue la más corta) duró diez minutos (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1995, núm. 85, págs. 1716-1717), mientras que la sesión decimocuarta (que fue la más larga) duró cinco horas y cuarenta minutos (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, V Legislatura, 1994, núm. 52, págs. 1066-1112).

gislativo, el protagonismo de las comparecencias disminuyó en cierta medida frente a la atención prestada a la recepción de documentación comunitaria, la celebración de debates –sobre todo con ocasión de las sesiones informativas– y la constitución de ponencias en relación con los temas comunitarios que en cada momento más le interesaban, y la subsiguiente elaboración de informes y dictámenes sobre tales temas. Asimismo, fortaleció notablemente los contactos con órganos similares de otros Estados miembros y con las instituciones comunitarias. A lo largo de la V Legislatura, la Comisión Mixta ha proseguido en esta línea, con la única particularidad de que muy pocas preguntas orales han sido contestadas en su seno (198).

A la vista de este estado de cosas puede sostenerse que, a través de la Comisión Mixta, las Cortes Generales han conocido más de cerca y con mayor profundidad el estado de integración europea, la política gubernamental en determinadas cuestiones o la normativa adoptada para la ejecución del Derecho comunitario, facilitando su eventual participación directa y el control del Poder Ejecutivo en estos temas. Su trabajo debe, por tanto, considerarse en términos positivos.

CONCLUSIONES

El control parlamentario de la actividad del Gobierno en temas comunitarios se halla todavía en fase de gestación, pues no hace tantos años que España forma parte de la Comunidad, de modo que debe madurarse para corregir sus insuficiencias.

Existen ya instrumentos que permiten la intervención de las Cortes Generales en asuntos relativos a las Comunidades Europeas, sea a través de las actividades parlamentarias ordinarias, sea mediante la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada principalmente con una finalidad de control y cuyas competencias se han ido ampliando progresivamente desde su creación, lo que es positivo.

La práctica seguida en relación con estas técnicas permite afirmar, en términos generales, que el control del Parlamento español sobre

(198) Con ocasión de la exposición del apartado I se han puesto diferentes ejemplos de esta práctica de la Comisión Mixta, por lo que cabe remitirse a ellos.

la acción gubernamental en asuntos comunitarios a través de las actividades parlamentarias ordinarias (preguntas, interpelaciones, mociones, debates, etcétera) es razonablemente aceptable. A su vez, el ejercicio por la Comisión Mixta de sus prerrogativas puede considerarse, dentro de las deficiencias que presenta su marco general competencial, bastante positivo, puesto que en su seno se han producido numerosas comparecencias de miembros del Gobierno u otras personalidades para informar sobre temas relativos a las Comunidades Europeas, generando en no pocas ocasiones debates fructíferos, y suelen ser interesantes los estudios e informes que ha realizado sobre las cuestiones propias de su comparecencia.

No obstante, se ha comprobado que la situación no es completamente satisfactoria, pues los mecanismos de control de las Cortes Generales no se revelan del todo eficaces, quizá porque éstas se han visto desbordadas por la amplitud y complejidad de las Comunidades Europeas, quizá por la coyuntura de mayorías parlamentarias absolutas. La insuficiencia del control parlamentario se refleja también en el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea, ya que la supervisión cotidiana del Gobierno en la práctica se ha limitado muchas veces al desarrollar de simples tareas de información.

Conseguir una mayor intervención de las Cortes Generales mejoraría el grado de adaptación de España a los imperativos de la integración comunitaria y, a la vez, sería una buena manera de minimizar el déficit democrático y la falta de transparencia que se imputan a las instituciones de la Comunidad y de los Estados miembros en la fase presente de construcción de la Unión. Por estos motivos deben proseguirse los esfuerzos en esta dirección.

Una posible solución pasa por reforzar nuevamente las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea, otorgándole poderes plenos de iniciativa legislativa y de decisión. Otra solución pasa porque los parlamentarios españoles presten más atención a los asuntos comunitarios, y ello no sólo intensificando cuantitativamente su labor al respecto (formulando más preguntas, provocando más debates, haciendo más estudios, etcétera), sino fundamentalmente intentando que su preocupación por la dimensión comunitaria de su actividad responda a patrones objetivos y no-subjetivos, como es complacer al Gobierno político de turno al que estén políticamente adscritos o sean afines mediante su inhibición, o tomar las cuestiones comunitarias como arrojadiza arma electoral cuando pertenecen al grupo polí-

tico en la oposición. Instrumentos flexibles a su servicio hay bastantes en el ordenamiento jurídico español, y pueden y deben ser aprovechados más y mejor para hacer realidad el mandamiento que nuestra Carta Magna hace a las Cortes Generales de controlar al Poder Ejecutivo.

ABSTRACT

Existen ciertos instrumentos que permiten el control de las Cortes Generales sobre la actuación del Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas, sea a través de las actividades parlamentarias ordinarias (preguntas, interpelaciones, mociones, debates, etcétera), sea mediante la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada principalmente con una finalidad de control y cuyas competencias se han ido ampliando progresivamente. En su conjunto, el control llevado a cabo es de un nivel aceptable. No obstante, la situación no es completamente satisfactoria, pues los mecanismos de control de las Cortes Generales no son del todo eficaces, de manera que deben proseguirse los esfuerzos para conseguir una mayor implicación parlamentaria. Una posible solución pasa por reforzar nuevamente las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea, otorgándole poderes plenos de iniciativa legislativa y de decisión. Otras soluciones pasan por un mejor aprovechamiento por los diputados y senadores de los instrumentos flexibles que a su disposición pone el ordenamiento jurídico español para hacer realidad el mandato constitucional de controlar al Poder Ejecutivo.