

# EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLÍTICA COMUNITARIA

Por MAGDALENA M.<sup>a</sup> MARTIN MARTINEZ (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.—III. MECANISMOS DE CONTROL DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN DERECHO COMPARADO.—IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN ESPAÑA: A) *La Comisión Mixta para la Unión Europea*. B) *El control por los Plenos de las Cámaras*.—V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCION (1)

Parece que cualquier estudio, que pretenda analizar las consecuencias jurídicas de la integración comunitaria, debe partir del análisis de la evolución experimentada por la Comunidad Europea desde su constitución hasta su reciente transformación en Unión Europea. Obviamente, la magnitud del proceso de transferencia de soberanía efectuada en favor de las instituciones comunitarias impide examinar con un mínimo rigor científico la totalidad de los efectos que este proceso ha generado en los siste-

---

(\*) Doctora en Derecho por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Profesora Titular Interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga.

(1) La autora agradece al profesor A. J. Rodríguez Carrión, y a Alberto Navarro González y Angel Boixareu Carrera, de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, sus sugerencias para la realización del presente estudio.

mas legales de los Estados Miembros (2). De hecho, el nivel de penetración de la actividad comunitaria es tal que afecta incluso a disposiciones con rango constitucional, lo que ha llevado a algún autor a constatar que no hay ningún sector del derecho interno que escape *a priori* de las injerencias legislativas de la Comunidad (3). Por ello, el presente trabajo se ciñe al análisis de los aspectos jurídicos de la integración comunitaria en todo lo referido a los Parlamentos Nacionales. Ciertamente, no es este el único de los efectos de la integración y probablemente tampoco el de mayor relevancia práctica, pero sí uno de los más significativos en tanto que ilustra perfectamente el choque de intereses entre la organización y sus Estados Miembros que constituye el motor propulsor de la denominada «construcción europea».

Sin embargo, para satisfacer este propósito final es necesario realizar algunas reflexiones previas en torno al proceso de expansión experimentado por la Comunidad. Lejos de llevar a cabo un análisis exhaustivo de dicho proceso, tratamos de poner de relieve la incidencia directa que el mismo ha tenido en el papel que tradicionalmente venían desempeñando los Parlamentos Nacionales. A continuación, verificamos la reacción de los Parlamentos ante la nueva situación creada, lo que nos permite conocer los presupuestos políticos y jurídicos sobre los que se asienta la necesidad de un control de la política comunitaria por parte de los Parlamentos Nacionales. Por último, procedemos a describir los diversos mecanismos de control establecidos en la práctica, dedicando una atención especial al caso español.

Como resultado de la progresiva erosión del clásico «principio de la atribución de competencias» (4), la Comunidad ha experimentado desde

(2) Aunque la bibliografía existente en torno a este punto es enorme, hay que recordar como obras clásicas las de P. PESCATORE: *The Law of Integration*, 1974, págs. 48-55, y *Cours d'Institutions Internationales*, 1978, págs. 174 ss.; y T. C. HARTLEY: *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 3.ª ed. 1994. Más recientemente, R. BIEBER: «On the Mutual Completion of overlapping legal systems: the case of the European Communities and the National Legal Orders», *E.L.R.*, 13 (1988), págs. 147-158.

(3) M. CARTABIA: *Principi supremi dell'ordenamiento costituzionali e integrazione europea*, European University Institute, Firenze, 1993, págs. 32 ss.

(4) Para la definición de este principio así como en lo referente a su carácter implícito o expreso en los tratados constitutivos de la Comunidad, vid. A. TIZZANO: «Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europea», *Rivista di Diritto Europeo*, 21 (1981), págs. 145 ss., y J. H. WEILER: *El sistema comunitario europeo*, ed. El Molino, 1985, págs. 181 ss.

su constitución un doble proceso de expansión. En primer lugar, lo que, empleando la terminología de J. H. Weiler, pudiéramos denominar «expansión interna», y que hace referencia a aquellas transformaciones operadas en la Comunidad como resultado de la necesidad de adaptar los viejos esquemas institucionales a las nuevas funciones que la organización había *de facto* asumido. Este crecimiento interno tiene lugar mediante las reformas periódicas de los tratados constitutivos originarios (5). Simultáneamente y en combinación con la «expansión externa», porque no son procesos opuestos sino complementarios, la Comunidad también experimenta un proceso de «crecimiento interno». Bajo esta denominación cabría agrupar aquel conjunto de cambios que, por contraposición a los primeros, aún implicando una profunda reorganización de los poderes y funciones comunitarias, dejan inalterada la estructura constitucional de la Comunidad. El crecimiento interno se articula básicamente a través de dos vías. En primer lugar, gracias al activismo judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades, quien elabora una interpretación teleológica de los tratados constitutivos apoyándose en la teoría de los poderes implícitos (6). En segundo lugar, por el modo predominante de intervención de la Comunidad, consistente en la armonización de legislaciones (7).

Sin profundizar en este doble proceso de expansión, del mismo se desprende una conclusión clara. La actual Unión Europea se configura, por

(5) La doctrina legal ha elaborado varios modelos clasificatorios de los distintos fenómenos legales que se pueden incluir dentro del proceso de expansión comunitario. Uno de los más completos es el realizado por J. H. WEILER en *El sistema comunitario europeo*, *op. cit.*, págs. 130-210; «The Community system: the dual character of supranationalism», *Y.E.L.*, 1 (1981), págs. 267-306; «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, 100 (1992), págs. 34-51.

(6) A. P. SERENI: *Diritto Internazionale*, vol. II, 1960, págs. 978 ss.; M. AKEHURST: «Decisions of the Court of Justice of the European Communities during 1971-1972», *B.Y.B.I.L.*, 46 (1973), págs. 439-462; A. GIARDINA: «The rule of law and implied powers in the European Communities», *I.Y.B.I.L.* (1975), págs. 99-111; A. TIZZANO, «The powers of the Community», en *Thirty Years of Community Law*, pág. 49; F. RIGAUX: *La théorie des limites matérielles a l'exercice de la fonction constituant*, 1985, págs. 188-291; R. KOVAR: «Las compétences implicites: jurisprudence de la Cour et pratique Communautaire», en la obra *Relations Extérieures de la Communauté*, ed. Collège d'Europa, 1986, págs. 15-36.

(7) A. TIZZANO: «Quelques remarques générales sur l'élargissement des compétences communautaires», en *Structures and Dimensions of European Community Policy*, ed. Nomos 1988, págs. 37-53; J. A. USHER: «The gradual widening of European Community Policy on the basis of articles 100 and 235 of the EEC Treaty», *ibidem*, págs. 25-38.

encima de ilusorias declaraciones programáticas, como una organización intergubernamental de alcance potencialmente ilimitado, cuyo crecimiento progresivo ha sido a la vez promovido y frenado por sus Estados Miembros (8). Esta es la hipótesis de partida sin la no se puede comprender en toda su dimensión la cuestión del control parlamentario de la política comunitaria.

## II. EL IMPACTO DE LA INTEGRACION COMUNITARIA EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES

El problema de la pérdida de soberanía parlamentaria y el empobrecimiento de la función que los Parlamentos tenían constitucionalmente asignada centró en buena parte los debates previos a la adhesión en algunos de los Estados que se incorporaron a la Comunidad a partir de 1972 (9). Este debate adquirió una especial intensidad en el Reino Unido, debido en gran parte a las peculiaridades de su sistema parlamentario. Para conciliar la norma de la supremacía del Parlamento con las restricciones al poder legislativo que entrañaba la pertenencia a la Comunidad, fue necesario elaborar una compleja teoría según la cual el propio Parlamento estaba facultado para ceder temporalmente el uso de parte de sus poderes soberanos a una institución de carácter supranacional (10). La solución encontrada en el Reino Unido marcó la pauta de conducta a seguir por el resto de los países solicitantes (11).

(8) En esta misma línea se pronunció desde muy temprano R. MONACO: «The limits of the European Community Order», *E.L.R.* (1976-1), págs. 269-281. Sobre ella incide recientemente J. H. WEILER: «Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Policy Integration», *Journal of Common Market Studies*, 31 (1994-4), págs. 417-446.

(9) N. M. HUNNING: «Constitutional implications of joining the Common Market», *C.M.L.R.* (1968), págs. 50 ss.; S. A. SMITH: «Constitutions and the Common Market: a tentative appraisal», *M.L.R.*, 34 (1971), págs. 597 ss.; F. TRINDADE: «Parliamentary sovereignty and the primacy of Community Law», *M.L.R.*, 35 (1972), págs. 375 ss.; H. WADE: «Sovereignty and the European Communities», *L.Q.R.*, 88 (1972), págs. 1 ss.

(10) G. WINTERTON: «The British Grundnorm: Parliamentary supremacy re-examined», *I.C.L.Q.*, 92 (1986), págs. 591-617.

(11) De hecho en el Reino Unido la aprobación de la «European Communities Act» y del Acta de Adhesión proporcionó la base legal que autorizaba la creación de un nuevo poder legislativo formado por la Corona, el Parlamento y los órganos

Las auténticas dificultades para compatibilizar integración y soberanía no se plantean pues en el momento de la ratificación de los Tratados de Adhesión, sino a partir de que los Parlamentos Nacionales empiezan a descubrir el verdadero alcance de la cesión de competencias soberanas efectuada en beneficio de las instituciones comunitarias. Esta cesión fue inicialmente concebida como un acto único que se consumía plenamente con la incorporación a la Comunidad, desconociendo el carácter de proceso dinámico, de tracto sucesivo, que toda transferencia de soberanía lleva implícitamente consigo (12).

Sin embargo, el proceso de expansión comunitaria supone necesariamente una disminución de la capacidad legislativa de los Parlamentos, quienes se van a ver privados de la posibilidad de dictar normas en materias que hasta entonces se incluían entre sus competencias exclusivas (13). El tributo a pagar por la pertenencia a una organización supranacional, sumado a los procesos de descentralización interna que paralelamente tenían lugar en la mayor parte de los Estados Miembros de la Comunidad, implicaba una reducción substantiva, casi un vaciado de las prerrogativas de los Parlamentos (14). Este hecho obligaba a recomponer el clásico equi-

---

legislativos de las Comunidades. Sobre las repercusiones de esta interpretación: J. MITCHELL: «What do you want to be inescrutable for, Marcia?», *C.M.L.R.* (1967), págs. 112 ss.; J. FORMAN: «The European Communities Act 1972», *C.M.L.R.*, 10 (1973), págs. 39-55; J. MITCHELL, S. KUIPER and B. GALL: «Constitutional aspects of the treaty and legislation relating to British Membership», *C.M.L.R.* (1972), págs. 134-166; J. JACONELLI: «Constitutional Review and s.2(4) of the European Communities Act», *I.C.L.Q.*, 28 (1979), págs. 65-71.

(12) J. USHER: *European Community Law and National Law: the irreversible transfer?*, 1981, pág. 84; M. M. MARTÍN MARTÍNEZ: *National Sovereignty and International Organization: a comparative analysis of limitations of state sovereignty from the perspective of domestic law*, European University Institute, Firenze, 1994, págs. 400-433.

(13) V. CONSTANTINESCO: *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, 1974; P. PESCATORE: «Les répartition des compétences entre la Communauté et ses États Membres», en *La Communauté et ses États Membres*, Institut d'études juridiques européennes, 1973, págs. 61-94; M. WAELBROECK: *Community preemption and related problems*, 1979; J. RIDEAU: «Les compétences résiduaire et transitoires des États membres», en *Études de Droit des Communautés Européennes: Mélanges offerts à P. H. Teitgen*, 1984, págs. 445-471;

(14) En realidad lo que se produce como resultado de la acción combinada del proceso de integración supranacional y de la descentralización interna es una mutación del concepto mismo de Estado. Vid. en esta línea los comentarios de S. MUÑOZ

librio entre el poder ejecutivo y el legislativo, roto en beneficio del primero como consecuencia de la actividad normativa de la Comunidad. En definitiva, los Parlamentos van a ser víctimas de un «proceso abierto de confiscación de poderes», en el que, una vez rebasados los límites inicialmente fijados por los tratados constitutivos no es posible precisar ni la cantidad ni las materias objeto de la cesión (15).

Dicho de otro modo, para salvaguardar las funciones clásicas que constitucionalmente tenían asignadas, los Parlamentos están obligados a incorporarse al proceso de integración europea. Esa incorporación pasaba por: 1) Participar activamente en la «fase ascendente» de la toma de decisiones comunitarias; 2) Ejercer un control en la «fase descendente», mediante el escrutinio *a posteriori* de la normativa comunitaria.

Sin embargo, la participación de los Parlamentos Nacionales en la llamada «fase ascendente» de la toma de decisiones comunitarias se encontraba en la práctica con fuertes restricciones (16). Su sustituto natural en el esquema institucional comunitario es el Parlamento Europeo, a quien teóricamente le corresponde ejercer funciones legislativas y de control sobre el ejecutivo comunitario (17). La intervención directa de los Parlamentos Nacionales quedaba relegada a supuestos específicos, sin que el T.U.E haya introducido modificaciones sustanciales al respecto (18).

No obstante, es necesario subrayar que el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales están llamados a cumplir funciones no intercambiables, pero sí perfectamente compatibles. Mientras que el primero debe estar capacitado para participar directamente en el proceso conducente a la adopción de actos comunitarios y ejercer un verdadero control sobre la Comisión y el Consejo, a los segundos les compete colaborar indirecta-

MACHADO en *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, 1986, y *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza, 1993.

(15) Sobre este último punto, D. QUINTY y G. JOLY: «Le rôle des Parlements Européen et Nationaux dans la fonction législative», *R.D.P.S.P.*, 107 (1991-I), págs. 394-435; G. SCOFFONI: «Les relations entre le Parlement Européen et les Parlements Nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté», *Cahiers de Droit Européen*, 12 (1992), págs. 22-41.

(16) K. M. NEWMAN: «The impact of National Parliaments on the development of Community Law», en *Du Droit International au Droit de l'intégration. Liber Amicorum P. Pescatore*, 1987, págs. 481-497.

(17) M. CHAUCHAT: *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, L.G.D.J., 1989.

(18) Vid. a este respecto el artículo 236 del Tratado CEE, reemplazado ahora por el artículo N del T.U.E. y el artículo 201 del Tratado de la CEE.

mente en el *community decision-making*, desarrollando un control individualizado sobre cada uno de los Gobiernos de los Estados Miembros cuando estos actúan en sede comunitaria a través del Consejo de Ministros (19). Tan sólo garantizando que los Parlamentos Nacionales disponen de los medios necesarios para ser co-responsables en la fijación de las líneas inspiradoras de la política comunitaria de los diversos Gobiernos es posible subsanar, al menos parcialmente, los efectos devastadores de lo que con anterioridad hemos calificado de «proceso abierto de confiscación de poderes». En esta dirección apunta una de las principales innovaciones introducidas por el Tratado de Maastricht. Por primera vez la solución tradicional para paliar el llamado déficit democrático de la Comunidad (el incremento sustancial de las atribuciones del Parlamento Europeo) va a ser completada con el reconocimiento institucional de la necesidad de fomentar una mayor participación de los Parlamentos Nacionales en las actividades de la recién creada Unión Europea (20).

La importancia del cometido de los Parlamentos Nacionales en el proceso de integración europea había sido reconocida por la mayoría de los Estados Miembros de la Comunidad incluso antes de que fuera oficialmente consagrada por el T.U.E. Prueba de ello es que buena parte de las disposiciones dictadas en desarrollo de los Tratados de Adhesión prevén, en mayor o menor medida, mecanismos encaminados a facilitar la incorporación de los Parlamentos en la toma de decisiones comunitarias (21). El grueso de esos mecanismos descansa sobre la noción de información y se articula sobre la base de la imposición al Gobierno del deber de informar al Parlamento sobre las propuestas legislativas comunitarias que directa o indirectamente incidieran en los ordenamientos internos (22).

Sin embargo, como comprobaremos al analizar el caso español, la práctica muestra que el modelo de intervención parlamentaria basado exclusi-

---

(19) V. LIPPOLIS: «Il Parlamento Nazionale Comunitario», *Quaderni Costituzionali*, 2 (1991), págs. 319-347.

(20) Así ha quedado consagrado en las Declaraciones núms. 13 y 14 Anejas al Acta Final del Tratado de Maastricht.

(21) Así, por ejemplo, los artículos 2 y 3 del Acta Alemana de Ratificación del Tratado de la CEE, de 25 de julio de 1957; la Ley Italiana de Ratificación y Ejecución del Tratado CEE, de 14 de octubre de 1957, completada por la Ley de 13 de julio de 1965; la Ley Belga de 1957, la sección 5 del European Communities Act de 1972 Irlandesa y la sección 6 del Acta de Adhesión Danesa.

(22) M. NIBLOCK: *National Parliaments in community decision-making*, ed. Chatham House 1971, pág. 51.

vamente en el deber de información del Gobierno resulta a todas luces insatisfactorio. Este hecho obliga a una redefinición del concepto mismo de control parlamentario de la política comunitaria. El deber de información de los Gobiernos habrá de entenderse como el primer eslabón de una cadena encaminada a atribuir a los Parlamentos mayores facultades de control sobre los ejecutivos. Esta es la razón por la que junto al deber de información durante la «fase ascendente» se refuerzan también las funciones de supervisión de los Parlamentos Nacionales en la «fase descendente» del proceso de adopción de decisiones, mediante la creación de órganos especializados en el escrutinio *a posteriori* de la legislación comunitaria. A estos órganos les compete la responsabilidad primordial de llevar a cabo la incorporación de los Parlamentos Nacionales en el proceso de construcción europea (23). Desgraciadamente, a pesar de las modificaciones institucionales introducidas por el Tratado de Maastricht y del sustancial incremento de los poderes legislativos del Parlamento Europeo que conlleva el procedimiento de co-decisión (24), la política de «pasos cortos» que ha presidido la elaboración del T.U.E. ha impedido zanjar de una vez por todas los efectos negativos que la falta de legitimidad democrática de la Unión Europea proyecta sobre sus Estados Miembros (25). Se trata por tanto de evitar que la actual falta de control del Parlamento Europeo

---

(23) A este respecto resultan significativas las Resoluciones del Parlamento Europeo de 16 de enero y 8 de octubre de 1986 (*D.O.C.E.* C36, 17/2 1986 y C238 10/11/1986) y especialmente la de 17 junio 1988, titulada «Sobre el déficit democrático de la Comunidad», *D.O.C.E.* C187, 230 18/7/1988. A. MALINTOPPI: «Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario», *R.I.E.*, 7 (1980), págs. 935-497.

(24) Como señala M. MEDINA, la solución a la falta de legitimidad democrática de la Unión Europea no radica sólo en el robustecimiento de las funciones del Parlamento Europeo. Junto a ello debe tenerse en cuenta como segunda línea de acción complementaria la potenciación de los poderes de los Parlamentos Nacionales, *Hacia una Constitución Europea*, Cuadernos de la Cátedra J. B. Scott, Valladolid, 1994, pág. 31.

(25) Resulta interesante contrastar la valoración de las reformas institucionales introducidas por el Tratado de la Unión Europea con respecto a la superación de «los tópicos del déficit democrático y la burocratización» que realiza A. MANGAS MARTÍN: «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», en la obra *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, y el prólogo al *Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, 4.ª edición 1995, págs. 26-27, con las apreciaciones críticas de M. MEDINA: *Hacia una Constitución Europea*, *op. cit.*, pág. 30.



sobre el ejecutivo comunitario se vea acrecentada por un control ineficaz de los Parlamentos Nacionales sobre los Gobiernos de los Estados Miembros en todo lo concerniente a la actividad comunitaria. La única forma de verificar si este es un riesgo real es a través del análisis de los mecanismos que los Estados Miembros han previsto para garantizar el control de la política comunitaria (26).

### III. MECANISMOS DE CONTROL DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN DERECHO COMPARADO

La necesidad de establecer órganos parlamentarios encargados de controlar las decisiones comunitarias había sido objeto de reconocimiento implícito por una gran parte de los Estados Miembros de la Comunidad desde el momento mismo de su adhesión a la organización. Sin embargo, la concordancia de pareceres en cuanto al fondo no va a impedir una fuerte divergencia a la hora de determinar: *a)* el momento apropiado en que esos órganos debían crearse, *b)* el tipo de órganos a establecer, y *c)* las competencias que se les debían atribuir (27).

A) En un principio los intentos de control parlamentario llevados a cabo por los seis países miembros originarios de la Comunidad fueron

(26) No es nuestra intención profundizar aquí sobre el concepto y los efectos del control parlamentario de la política exterior, ni tan siquiera hace una exposición más detallada sobre la especificidad de dicho control en el ámbito comunitario. Sobre ambas materias pueden verse los trabajos de A. REMIRO: *La acción exterior del Estado*, 1984, y «El poder exterior del Estado», *Documentación Administrativa*, 205 (1986), págs. 67 ss., y A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», *Revista de Estudios Internacionales* (1980-3), págs. 403-417, y «Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución», *Revista de Derecho Político*, 15 (1982), págs. 95-118. También M. A. ROBLES CARRILLO: *El control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo*, Cuadernos de Estudios Europeos, 1994, especialmente págs. 31-77. Con respecto al control parlamentario en España, amén de la obra editada por M. RAMÍREZ: *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Zaragoza, 1978, nos remitimos a la bibliografía proporcionada por J. LAVILLA RUBIRA: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor E. García de Enterría*, tomo III, Civitas, 1991, notas núms. 1-3, pág. 2004.

(27) Un panorama general sobre los diferentes planteamientos puede encontrarse en «Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali dei paesi della Comunità», *Seminario Internazionale*, Roma, 24 Ottobre 1983, edit. Giuffrè, 1984.

débiles, además de escasos (28). A los Parlamentos Nacionales de estos Estados se les proporcionó inicialmente una información parcial y esporádica de las actividades comunitarias debido a la creencia, entonces muy extendida, de que su incorporación al proceso de adopción de decisiones comunitarias incidiría negativamente en el fortalecimiento del Parlamento Europeo (29). Sin embargo dos hechos vienen a alterar este punto de partida, favoreciendo la consolidación del control parlamentario de la política comunitaria. En primer lugar, la incorporación a la Comunidad de una serie de países con tradiciones parlamentarias fuertes y especialmente preocupados por garantizar la salvaguardia de las prerrogativas de sus Parlamentos (30). En segundo lugar, la decisión adoptada en 1976 por el Consejo de Ministros que permitía la elección de los representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Esta decisión fue interpretada como una señal inequívoca del firme compromiso de los Estados Miembros de incrementar los poderes del Parlamento Europeo con independencia de la labor a desempeñar por los Parlamentos Nacionales. Superada esta objeción inicial, se emprendió un largo proceso encaminado a la creación de mecanismos internos de control de la política comunitaria. Este proceso ha culminado felizmente en 1990. Desde esta fecha los doce socios comunitarios cuentan al menos con una comisión parlamentaria encargada de la supervisión de los asuntos comunitarios (31).

---

(28) Prueba esta afirmación el hecho de que Francia, Bélgica y Luxemburgo van a establecer comisiones parlamentarias especializadas en asuntos europeos a partir, respectivamente, de 1979, 1985 y 1989. Vid. a este respecto los comentarios de A. GERBERT: «L'élaboration des politiques communautaires au niveau national français», en *La France et las Communautés*, 1955, pág. 395, y D. CROO: «Une initiative belge, la Commission des Affaires Européennes auprès de la Chambre des Représentants», *R.M.C.*, 13 (1976), págs. 976 y ss.

(29) D. MILLER: «Treatment of European Community Matters by Committees of the National Parliaments», en la obra *The European Parliament and the National Parliaments*, 1979, págs. 189-200.

(30) En este sentido, C. MORVIDUCCI: *Il Parlamento Italiano e la Comunità Europea*, 1988.

(31) El examen conjunto de dos documentos titulados «Bodies within National Parliaments specialising in European Community Affairs», editados por el Parlamento Europeo en la colección *Research and Documentation Papers* (núms. 3 y 9, abril y octubre de 1990), nos permiten facilitar la lista completa de las comisiones parlamentarias encargadas del control de la política comunitaria en los doce Estados miembros, que hemos ordenado según la antigüedad en la fecha de constitución: 1) Alemania: Comité para los asuntos comunitarios (Bundesrat, 20/12/1957); Subcomité para

B) Respecto al tipo de órganos que debían constituirse, los Estados Miembros tenían que elegir entre ampliar las funciones de algunas de las comisiones parlamentarias ya existentes o crear órganos específicos *ad hoc*. En la práctica, esta segunda ha sido la opción elegida por la mayoría de Estados (32). Por encima del diseño técnico, lo importante es que el funcionamiento interno del órgano parlamentario responda al principio de especialización. La diversidad y complejidad técnica de las proposiciones legislativas de origen comunitario imposibilita su examen no ya por el pleno de las Cámaras sino incluso por el reducido número de miembros que suele componer una comisión parlamentaria. Así, resultaba imprescindible arbitrar un criterio racional que permitiera a las respectivas comisiones parlamentarias clasificar el total de los documentos comunitarios *ratione materiae* mediante la creación de subcomités o ponencias dentro de la propia comisión.

C) Con todo, las mayores discrepancias se aprecian a la hora de determinar las facultades de las que deben gozar las comisiones parlamen-

---

los asuntos comunitarios del Comité de Asuntos Exteriores (Budestag, 5/6/1987) y Comisión para el escrutinio de documentos de las Comunidades (Bundesrat, 10/6/1988); 2) Italia: Junta para los asuntos de las Comunidades (Senato, 17/7/1968) y Comisión especial para las políticas comunitarias (Camera dei Deputati, 10/10/90); 3) Holanda: Comité permanente sobre Organizaciones de Cooperación Europea (House of Parliament, 6/6/1970) y Comité permanente sobre asuntos europeos (Second Chamber, 9/10/1986); 4) Dinamarca: Comité para las Comunidades (Folketing, 11/10/1972); 5) Irlanda: Comisión Mixta para las Comunidades (Dail and Seanad, 3/8/1973); 6) Reino Unido: Comité permanente para las Comunidades (House of Lords, 10/4/74) y Comité permanente para el escrutinio de la legislación comunitaria (House of Lords, 5/7/1974); 7) Francia: Delegaciones de la Asamblea Nacional y del Senado para las Comunidades (6/7/1979); 8) Bélgica: Comité para las cuestiones europeas (Chambre des Representants, 25/4/79), y Comité para las cuestiones europeas (Senat, 29/3/1990); 9) España: Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (Congreso y Senado, 27/12/86); 10) Portugal: Comité para asuntos europeos (Assembleia da República, 29/10/87); 11) Luxemburgo: Comisión de Asuntos Exteriores y Comunitarios (Chambre des Deputées, 6/12/89); 12) Grecia: Comisión sobre asuntos comunitarios europeos (House of Representatives, 13/6/1990).

(32) Vid. *Inter-Parliamentary Union: Parliaments of the World, A comparative Reference Compendium*, vol. I, ed. por Gower, Aldershot 1986. El modelo de comisión mixta aparece sólo en España e Irlanda, mientras que en el resto de países comunitarios se constituyen dos e incluso tres comisiones parlamentarias diferentes encargadas de la supervisión de la política comunitaria.

tarias encargadas de controlar la política comunitaria (33). Para un amplio número de Estados la función principal de estas comisiones parece que es no tanto la de controlar al ejecutivo sino la de recibir información *a posteriori* sobre los efectos que la actividad comunitaria genera en los ordenamientos internos. Sólo desarrollarán una función activa en lo referido a la ejecución del derecho comunitario derivado (*procedimientos de información*). Frente a esa concepción mayoritaria hay un pequeño grupo de Estados, capitaneados por Reino Unido y Dinamarca, que han decidido adoptar una línea de acción mucho más audaz. En estos países las comisiones parlamentarias tienen atribuidos poderes que les permiten no sólo estar informadas sobre las actividades de las instituciones comunitarias sino que además gozan de la posibilidad de influenciar (y en el caso danés incluso condicionar) la posición adoptada por sus respectivos Gobiernos ante propuestas legislativas emanadas de la Comisión Europea (*procedimientos de control*).

En efecto, Dinamarca y el Reino Unido se consideran dos excepciones al sistema de control de la política comunitaria predominante en Europa. La característica principal de lo que podemos denominar «modelo británico-danés» es que las comisiones parlamentarias encargadas de la supervisión de los asuntos europeos comparten con su Gobierno el poder de adoptar decisiones en materia comunitaria (34). No obstante, hay que reconocer que este peculiar modelo de control ha sido viable gracias a la suma de ciertas condiciones políticas que concurren de forma exclusiva en estos dos países. En primer lugar, tanto Dinamarca como el Reino Unido cuentan con regímenes democráticos sólidos, lo que ha posibilitado la alternancia periódica de gobiernos de distinto signo político. En segundo lugar, en ambos casos el Parlamento, unicameral en el ejemplo danés (*Folketing*), bicameral en el británico (*House of Commons-House of Lords*), ha sido capaz de ejercer un grado razonable de control sobre el poder ejecutivo. En tercer lugar, los dos países han conservado una larga tradición

---

(33) Una panorámica general en «Parliamentary Foreign Affairs Committees. The National setting», en *Control of Foreign Policy in Western Democracies*, vol. II, ed. A. CASSESE, Cedam, 1982. También en G. GARAVOGLIA: «Parlamento e politica estera: un esame comparato», *Quaderni Costituzionali*, 3 (1984), págs. 605.

(34) Vid. I. FOEIGHEL y C. GULMAN: «Parliamentary Foreign Affairs Committee in Denmark», en la obra *Parliamentary Foreign Affairs Committees. The National Setting*, ed. por A. CASSESE, 1982, págs. 120-135, y J. ROSE: «The Foreign Affairs Committee of the U. K. House of Commons», *ibidem*, págs. 79-92.

de implicación parlamentaria en la elaboración de la política exterior. Por último, en ambos países la adhesión a una organización supranacional ha suscitado siempre fuertes controversias. El núcleo central del debate, concerniente a la pérdida de soberanía nacional, sigue hoy abierto, como prueba el primer rechazo danés al Tratado de Maastricht (35) y las dificultades y continuos retrasos en los trámites de ratificación por los que este tratado ha atravesado en el Reino Unido (36).

En la medida en que el «modelo británico-danés» presupone la existencia de condiciones de partida excepcionales, difícilmente puede ser extrapolado al resto de países europeos. Sin embargo, a nuestro juicio la doctrina ha simplificado excesivamente las razones que explican la eficacia de las comisiones parlamentarias encargadas del control de la política comunitaria en Dinamarca y en el Reino Unido.

Juristas y observadores políticos insisten en señalar que la efectividad del control desarrollado por el *Market Relations Committee* danés se debe al hecho de que desde 1910 la mayoría de los gobiernos han sido gobiernos minoritarios o de coalición que, ante el temor de ser censurados, han accedido a pactar las líneas fundamentales de acción en los asuntos de especial trascendencia, lo que lógicamente incluía las principales cuestiones comunitarias. A causa de esta excepcional coyuntura, el *Market Committee* adquirió un protagonismo inesperado, al convertirse en el fórum idóneo para lograr el ansiado consenso que garantizara la estabilidad política (37). Un razonamiento similar se ha empleado para justificar el éxito de las comisiones británicas. La peculiaridad del sistema constitucional del

---

(35) K. SIUNE: «The Danes said no to the Maastricht Treaty: The Danish EC Referendum of June 1992», *Scandinavian Political Studies*, 16 (1993-I), págs. 93-103.

(36) M. FRANKLIN, M. MARSH y L. MCLAREN: «Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht», *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994-4), págs. 455-473.

(37) La literatura legal referida al control parlamentario de la política comunitaria en Dinamarca es bastante numerosa. Cabe citar como ejemplo las obras de: O. DUE: «Denmarks on the threshold», *C.M.L.R.*, 10 (1973), págs. 355 ss.; N. PEDERSON and J. EKLIT: «Denmark enters CEE», *Scandinavian Political Studies*, 8 (1973), págs. 198-213; J. FITZMAURICE: «National Parliaments and European policy-making», *Parliamentary Affairs*, 1976, págs. 286 ss.; C. GULMAN y J. A. CLAUSON-KASS: «Control by the Danish Parliament of Community Legislation», *C.M.L.R.*, 16 (1979), págs. 217-234; J. FITZMAURICE: «The Danish system of parliamentary control over european community policy», en *The European Parliament and the National Parliaments*, 1979, págs. 201-217;

Reino Unido, erigido sobre el principio de la omnipotencia del Parlamento, obligó a organizar un complejo sistema que asegurase la intervención activa del Parlamento. En ese sistema las comisiones parlamentarias sobre asuntos europeos son las piezas claves para el intercambio fluido de información entre el poder ejecutivo y el legislativo. La opinión del Parlamento británico en los debates sobre asuntos comunitarios está condicionada en la práctica por los informes que previamente elaboran tanto el *Commons Select Committee on European Legislation* como especialmente el *Lords Select Committee on the European Communities* (38).

Ciertamente, los argumentos anteriormente expuestos no carecen de peso, pero junto a ellos resulta conveniente introducir un segundo elemento de reflexión. Lo que en nuestra opinión diferencia el sistema británico-danés de control parlamentario no son solo sus especiales condiciones políticas de partida, ni tan siquiera las competencias atribuidas a las comisiones parlamentarias, sino el hecho de que en Dinamarca y el Reino Unido, a diferencia de lo ocurrido en los restantes Estados miembros, ha existido siempre una conciencia de que el camino hacia la unión europea exige en cada nueva etapa del apoyo y de la participación directa de los Parlamentos Nacionales. Por el contrario, para la gran mayoría de los Estados que hoy componen la Unión Europea, el reconocimiento de la necesidad de preservar los derechos de los Parlamentos Nacionales ha requerido mucho más tiempo y la progresiva renovación de la regulación legal sobre control parlamentario de la política comunitaria. El análisis del caso español ayuda a probar la validez de esta afirmación.

#### IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLITICA COMUNITARIA EN ESPAÑA

La aprobación de la Constitución Española de 1978 conllevó una profunda reorganización del sistema parlamentario, ya que durante el régimen franquista las Cortes habían desempeñado tareas puramente ornamenta-

---

(38) T. ST. JOHN BATES: «The scrutiny of European Secondary Legislation at Westminster», *E.L.R.*, 1 (1976), págs. 22-41; D. BREW: «National parliamentary scrutiny of European community legislation: the case of the United Kingdom Parliament», en *National Parliaments*, *op.cit.*, págs. 238-235; LORD FRASER OF TULLYBELTON: «Scrutiny of Community legislation in the U. K. Parliament», en la obra *In Memoriam to J. D. B. Mitchell*, 1983, págs. 29-37.

les (39). El funcionamiento del Parlamento vuelve a canalizarse a través de la creación de comisiones parlamentarias, aunque el artículo 75.3 fija ciertos límites al funcionamiento de estas comisiones, enumerando una lista de materias excluidas de delegación parlamentaria, entre las que se incluyen las cuestiones internacionales. A pesar de esta limitación constitucional, el problema del control de la política comunitaria se afrontó en España a partir del modelo común, basado en la creación de órganos parlamentarios sobre los que descansa la responsabilidad fundamental de la supervisión de las actividades llevadas a cabo por la Comunidad.

#### A) LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.

La primera propuesta de establecer en España un comité parlamentario encargado de controlar la política comunitaria data de 1980 (40). Sin embargo, estos primeros intentos no van a fructificar hasta la fecha de la adhesión española a la Comunidad. En efecto, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas nace sobre la base del artículo 5 de la Ley 47/1985, «Ley de Bases de Delegación del Gobierno para la Aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas» (41). Un análisis del trabajo desarrollado por esta comisión desde su constitución hasta nuestros días permite distinguir tres fases distintas en el control de la política comunitaria (42).

---

(39) Vid. en este sentido el artículo 1 de la Ley de 1942: «Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado».

(40) Aunque ya en 1979 se creó un Ministerio sin cartera que debía ocuparse de las relaciones con la Comunidad Económica Europea. Respecto a los antecedentes históricos de la Comisión Mixta para las Comunidades, ver M. MEDINA: «Parliamentary Foreign Affairs Committees in Spain», en la obra *Parliamentary Control Over Foreign Policy*, editada por A. CASSESE, 1980, págs. 178-191.

(41) B.O.E. de 30 de diciembre de 1985, pág. 1547. La Comisión se constituyó efectivamente el 12 de febrero de 1986.

(42) Los primeros comentarios acerca de esta comisión pueden encontrarse en E. ALONSO GARCÍA: «Addenda. La Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. I, 1986, págs. 383-384; C. MOLINA DEL POZO: «Comentarios en torno a la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas», *Revista General de Dere-*

1) Una primera fase cubriría el período que va desde 1986 hasta 1988. De acuerdo con el artículo 5.2 de la mencionada Ley de Bases, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas la compondrían quince miembros (nueve diputados y seis senadores) elegidos al inicio de cada período parlamentario por los diversos Grupos Parlamentarios en proporción a su representatividad en cada una de las Cámaras. Con respecto a la composición nominal, resulta significativo constatar que durante esta primera fase los diferentes partidos políticos no parecen estar especialmente interesados por la actividad comunitaria. Solo así se explica que ninguno de los líderes ni las primeras espaldas de las diversas formaciones políticas del momento formase parte de la comisión. Esta circunstancia, junto con la inexistencia de la prohibición del «doble mandato» excusa las frecuentes ausencias y cambios de representantes dentro del mismo Grupo Parlamentario, lo que sin duda dificultó inicialmente la continuidad y la eficacia en el desempeño de las funciones que la Comisión tenía atribuidas.

Esas funciones estaban taxativamente descritas en el artículo 5, apartado tercero, de la ya mencionada Ley 47/85. En primer lugar se establece la obligación del gobierno de informar a la Comisión sobre: *a)* los proyectos normativos de las Comunidades europeas que afectasen a materias sometidas en España a reserva de ley; *b)* aspectos institucionales comunitarios referidos a nuestro proceso de adhesión, y *c)* las líneas inspiradoras de la política gubernamental española en las Comunidades. Además, la Comisión podía también conocer de todos aquellos decretos legislativos dictados en ejecución del derecho comunitario secundario. Por último, el artículo 5.4 imponía a la Comisión la obligación de informar a ambas Cámaras, al comienzo de cada nueva legislatura, sobre las actividades llevadas a cabo en el período inmediatamente anterior.

No obstante, en esta fase inicial la propia Comisión dudaba acerca de la interpretación de sus poderes. El dilema se planteaba entre la opción por un modelo similar al británico-danés o la limitación de las funciones de la Comisión a la recepción y canalización de información, rechazando de plano la posibilidad de ejercer un control *a priori* de la política comunitaria. En última instancia, la discusión global se cerró sobre la base de lo que se puede calificar de autointerpretación restrictiva. La Comisión se concibe como un órgano con facultades expresamente tasadas por ley (43).

---

*cho* (1986), págs. 3207 ss; P. PÉREZ TREMP: «El control parlamentario de la política exterior», *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988-3), págs. 30-57.

(43) De esta forma tan concluyente terminó el entonces presidente de la Co-



Durante esta primera fase la Comisión empleó para llevar a cabo su actividad dos procedimientos de información distintos. En primer lugar, la solicitud de comparecencia de ministros, altos cargos de la administración y otras autoridades a petición de los Grupos Parlamentarios integrantes de la Comisión. El Grupo Parlamentario solicitante debía especificar por escrito el nombre y posición oficial de la persona a la que deseara oír (sino el gobierno designaría libremente al informante), así como las cuestiones a debatir. En segundo lugar, comparecencias de miembros del Gobierno a petición propia, sin previa solicitud de información por parte de la Comisión. En ambos casos, el mecanismo informativo es el mismo: el compareciente informa sin limitación de tiempo y luego los portavoces de los Grupos Parlamentarios tienen derecho de réplica por espacio de unos diez minutos antes de levantar la sesión.

Con independencia del procedimiento de funcionamiento, durante estos momentos iniciales los miembros de la Comisión expresaron en reiteradas ocasiones su discrepancia sobre el volumen y la calidad de la información proporcionada por el Gobierno. Las quejas apuntaban a que además de escasos, los poderes otorgados a la Comisión estaban infrutilizados. El problema de fondo no era otro que el escaso o nulo valor concedido por el Gobierno a la actividad que la Comisión desarrollaba. De hecho, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas no estaba incluida en el organigrama interno elaborado con objeto de fijar la posición española ante las propuestas comunitarias. Ese organigrama se basa en la llamada «Comisión Interministerial para las Relaciones con las Comunidades Europeas», que se reúne una vez a la semana para realizar un primer examen de las propuestas elaboradas por las diversas instituciones comunitarias. Con posterioridad estas propuestas son enviadas a diferentes instancias que pudieran verse especialmente afectadas, para que estas realicen cuantas observaciones consideren oportunas. Por último, teniendo en cuenta sus opiniones un subcomité de la Comisión interministerial decide cual será la posición española. La ausencia de la Comisión en todo este proceso carece de justificación. De nada sirve crear un comité parlamentario especializado en asuntos europeos si sus sugerencias no van a ser luego aprovechadas por el ejecutivo. La Comisión no reclama el derecho a ejercer un rígido control pero sí defiende la conveniencia de que

---

misión el debate sobre el control de la ejecución en España de normas comunitarias sobre medio ambiente. Ver el DSCG, sesión núm. 71, III Legislatura, 18 febrero de 1987, págs. 2812 y ss.

las líneas fundamentales de la posición española se fijan mediante consenso entre los poderes ejecutivo y legislativo. A este respecto su labor debiera resultar definitiva, sin perjuicio de que una vez en curso las negociaciones la decisión final resida en el Gobierno.

Sin embargo, en el plano práctico, durante esta fase inicial la Comisión no desarrolla ninguna función de mediación, en parte debido al escaso interés del Gobierno por incorporarla al proceso de toma de decisiones y en parte por la propia apatía del Parlamento (44). La gran mayoría de los debates suscitados en el seno de la Comisión carecen de contenido político sustantivo, limitándose en el mejor de los casos a la discusión de los aspectos puramente técnicos de las distintas políticas comunitarias. Tan sólo con motivo de la ratificación del Acta Unica Europea, algunos de los miembros de la Comisión se atreven a poner de manifiesto las profundas repercusiones políticas y legales que para los Parlamentos nacionales empezaba ya a tener el proceso de integración comunitaria (45).

La Comisión Mixta se limita pues en los primeros años de funcionamiento a recibir una gran cantidad de información, pero no demuestra capacidad ni de influencia ni de control sobre el ejecutivo. No obstante, la misma Comisión va a ser consciente del insuficiente papel que estaba jugando. Concebida como un órgano fundamentalmente pasivo, cuya misión principal era recibir información del Gobierno, la Comisión debía transformarse en un órgano activo. Para ello necesitaba ampliar tanto su composición como sus atribuciones. Respondiendo a esa necesidad el 1 de julio de 1988 se aprobó una nueva ley (Ley 18/1988) modificando el

---

(44) P. PÉREZ TREMP: «Profili Costituzionali dell'ingresso dalla Spagna nella Comunità Europea», *Quaderni Costituzionali*, 2 (1988), págs. 405-504.

(45) A este respecto, destaca la intervención del portavoz en la Comisión del grupo de Minoría Catalana en la sesión núm. 61 (4 feb. 1986), quien sostuvo que: «El Parlamento tiene no sólo que estar informado, sino participar en cualquier nueva extensión o cesión de soberanía. El consentimiento inicial (del Parlamento) se está desarrollando de una manera acelerada produciendo temas, unos de poca importancia que se pueden resolver desde el ejecutivo, pero otros de una entidad tal que exigen no ya una información previa y anticipada sino un debate en forma y una aprobación del Parlamento (...) lo que yo no veo claro es que haya conciencia de que la presencia del Parlamento en la negociación de Europa es una cosa importante, porque el Parlamento es el único que puede disponer de la soberanía de este país, y el Gobierno, aunque tenga detrás un partido mayoritario, necesita del Parlamento, y no sólo para contarle lo que va pasando, sino para pedir su acuerdo» (págs. 2396-97).

artículo 5 de la Ley 47/85 (46). El ejemplo español, al igual que el caso francés, prueba que en derecho comparado existe una tendencia creciente hacia un reforzamiento y potenciación de los comités parlamentarios sobre asuntos europeos (47).

2) De este modo comienza una segunda fase en el funcionamiento de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (1988-1992). Desde 1988 la Comisión no tiene un número fijo de miembros, ya que su composición pasa a determinarse por la Mesa de las Cámaras al inicio de cada período legislativo. También se introducen modificaciones en cuanto al procedimiento de votación dentro de la Comisión, que obedecerá al sistema de voto ponderado en función de la representatividad de cada Grupo Parlamentario.

Las modificaciones más importantes aportadas por la ley 18/88 conciernen a las funciones de la Comisión. El deber de información del Gobierno se amplió hasta incluir no sólo las propuestas legislativas de la Comisión Europea sino también cualquier iniciativa proveniente de otras instancias comunitarias. Junto con un reforzamiento del deber de información del Gobierno, la ley de 1 de julio 1988 supuso también un fortalecimiento de los poderes de la Comisión. Tres fueron las innovaciones específicas introducidas. Primera, la Comisión podría redactar informes sobre las propuestas de legislación comunitaria elaboradas por la Comisión de las Comunidades. Segunda, la Comisión queda designada como el órgano competente para mantener relaciones de cooperación tanto con el Parlamento Europeo como con otras comisiones parlamentarias que tuvieran atribuidas competencias similares (48). Tercera, la Comisión podría elevar al Pleno de las Cámaras aquellos informes de especial interés.

(46) Ley 18/1988, de 1 de julio, «De modificación del artículo 5 de la ley 47/1985, de 27 de diciembre», *B.O.E.* 6 de julio de 1988, pág. 20897.

(47) Las transformaciones experimentadas en Francia por las Delegaciones parlamentarias encargadas del control de los asuntos comunitarios tiene cierto paralelismo con la evolución y los cambios sufridos por nuestra Comisión Mixta. Vid. J. FOYER: «Le contrôle du Parlements Nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires», *R.M.C.*, 45 (1979), págs. 161 ss.; M. PAILLET: «L'adaptation du droit parlementaire français a la construction européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 17 (1981), págs. 307 ss.; G. COTTEREAU: «Les Délégations Parlementaires pour les Communautés Européennes», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 98 (1982), págs. 35-63; H. GROUND: «Les Délégations Parlementaires», *R.D.P.S.P.*, 107 (1991-II), págs. 1310-1349; M. MARTÍN MARTÍNEZ: *National Sovereignty.., op. cit.*, págs. 285-300.

(48) De hecho, en el Informe relativo a las actividades de la Comisión Mixta

Los procedimientos de que dispone la Comisión para desarrollar sus funciones durante esta segunda fase son idénticos, aunque aumenta el número de peticiones de comparecencia y las materias examinadas, a la par que se diversifican las fuentes de información. Por primera vez la Comisión sirve como foro de debate no sólo de cuestiones técnicas sino también de problemas de naturaleza política (49). En esta reorganización positiva de la Comisión tiene mucho que ver lo que podríamos denominar «factor personal». Desde 1988 la Comisión empieza a ganar prestigio entre los parlamentarios, quienes ahora la perciben como una fuente privilegiada de información útil para el trabajo de sus respectivos Grupos Parlamentarios y como un escaparate político de gran impacto en la opinión pública. Los diferentes partidos parecen comprender que la política comunitaria resulta rentable a efectos electorales, lo que les lleva a designar como portavoces en la Comisión a primeras figuras de sus Grupos Parlamentarios.

Como consecuencia de las reformas introducidas por la nueva ley y del «redescubrimiento» de la Comisión, en junio de 1990 se crean tres subcomités o ponencias encargadas de analizar en profundidad temas específicos dentro de la cada vez más vasta actividad generada por las Comunidades: el Acta Unica Europea, la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política (50). Las ponencias vinieron a paliar la falta de subcomi-

---

durante el V período de sesiones de la IV Legislatura (*BOCG*, serie A, núm. 44, 25/6/92) se dedica un apartado a lo que se califica como «actividad internacional de la Comisión». En él se recoge la participación de una delegación de la Comisión en la V Conferencia de Organismos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) que tuvo lugar en La Haya en noviembre de 1991, así como reuniones de la Mesa de la Comisión con una representación de parlamentarios centroamericanos y la visita que una delegación de la Comisión realiza a Londres en julio de 1991 tras una invitación formulada por el Parlamento británico con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre temas comunitarios de común interés.

(49) A destacar la sesión núm. 463, de 10 mayo 1989, en la que por primera vez se aborda desde la Comisión el problema del déficit democrático de la Comunidad. También se afronta la cuestión de la incorporación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, en sintonía con las reflexiones que sobre el mismo tema (el papel de los Länders en la política comunitaria) en ese mismo momento realizaba la Comisión para el escrutinio de los documentos comunitarios del Senado alemán. Cabe la consulta de «Bodies within National Parliaments specialising in Community Affairs», *Documentation Papers of the European Parliament*, 1990, págs. 17-19.

(50) Las Ponencias se establecieron el 7 de junio de 1990 (sesión núm. 4, IV

tés especializados. También contribuyeron a mejorar la hasta entonces deficiente coordinación entre la Comisión y el Pleno de las Cámaras.

La Comisión registra además durante esta segunda fase otro avance significativo, ya que empieza a pronunciarse sobre aspectos cruciales en el proceso de integración comunitaria transformándose así en un centro creador de opinión (51). También lleva a cabo un sano ejercicio de auto-crítica con respecto a las labores que hasta entonces había desempeñado. En esta línea, la aprobación del informe de las actividades de la Comisión durante el año 1990 quedó condicionado por parte de los grupos de la Oposición a que finalmente se alcanzara en el Congreso una amplio consenso respecto a las líneas fundamentales de la política española en el seno de la Comunidad. No obstante ese parecía un objetivo difícil de alcanzar habida cuenta de las discrepancias y del clima de tensión pre-elector que se respiraba en la Comisión Mixta al final del período de sesiones correspondiente a la IV Legislatura.

3) Por último, una tercera fase en el devenir de la Comisión Mixta se inicia en 1993. Desde la primera sesión de constitución de la Comisión, en octubre de 1993, se aprecian ya ciertos indicios positivos de cambio, presagios de lo que luego será una pequeña revolución en el control parlamentario de la política comunitaria. Por primera vez el Presidente del Congreso, haciendo uso de las prerrogativas que la ley le confería, designa como presidente de la Comisión a un miembro de la Oposición, con el acuerdo expreso del resto de los Grupos Parlamentarios. Inmediatamente,

---

Legislatura, pág. 3144), en la que también se procedió a delegar en la Mesa de la Comisión la competencia para acordar comparencias, de acuerdo con el artículo 44 del Reglamento del Congreso.

(51) Especialmente interesantes resultaron los debates celebrados durante las sesiones núms. 3, 4 y 5 (10 mayo, 7 y 20 junio 1990). Por ejemplo, respecto a la falta de transparencia y democracia de la Comunidad, los Grupos Parlamentarios realizaron críticas tan fuertes como la del portavoz de Izquierda Unida: «La construcción europea avanza decididamente a impulsos franco-alemanes y sobre una base intergubernamental, pero sin resolver los auténticos problemas de la Comunidad, como el caos competencial, la indiferencia ciudadana, el enanismo político (...) nos parece aberrante que exista un Consejo con poderes legislativos y ejecutivos al mismo tiempo. Es una aberración que tiene que desaparecer porque nos retrotrae a finales del siglo XVIII». Respecto al papel de los Parlamentos Nacionales en la construcción europea, la Comisión Mixta pone de manifiesto que «los Parlamentos están dispuestos a seguir cediendo competencias, pero no en beneficio exclusivo de la Comisión Europea y no sin tener garantías de que se les incorporará en la futura Unión Europea».

impulsada por su presidente, la Comisión decide fijarse un programa de trabajo, con la finalidad de concretar la labor a realizar a corto y medio plazo. El esquema de trabajo gira en torno a la creación de dos ponencias que se encargarían de examinar aquellos asuntos que fueran objeto de atención prioritaria por parte de los organismos europeos. De una parte, los temas institucionales. De otra parte, las cuestiones relacionadas con la Unión Económica y Monetaria y los Fondos Estructurales y de Cohesión (52).

Este programa de trabajo se vinculó desde el principio a dos elementos que contaban con el consenso de la totalidad de los grupos presentes en la Comisión relativos, 1) a la aprobación de una proposición no de ley por la que se instase al Gobierno a exigir de la Comisión Europea la traducción al castellano de las propuestas legislativas comunitarias que este órgano hubiera aprobado, y 2) a un cambio en la ley de bases reguladora de la Comisión Mixta que le permitiera adaptar sus funciones y poderes a las reformas institucionales y al espíritu que había presidido la elaboración del Tratado de la Unión Europea.

Dos datos merecen destacarse de la labor de la Comisión durante el inicio de esta tercera fase. En primer lugar, que la intensidad y la cantidad de información recibida ocasiona que la propia Comisión observe la conveniencia de racionalizar las comparecencias de Ministros y altos cargos del Gobierno para evitar el solapamiento con otras comisiones parlamentarias. En segundo lugar, que la Comisión realiza en términos generales una valoración muy positiva de los resultados obtenidos por el Gobierno en la defensa de los intereses españoles en Europa, lo que parece indicar que existe, al menos en la Comisión (otra cosa es lo que se puede deducir de los debates en el Pleno de las Cámaras) una conciencia de que la política comunitaria española debe estar consensuada y respaldada por los diferentes Grupos, porque debe concebirse como política de Estado y como tal, no estar sometida a intereses electoralistas o a los avatares de los partidos políticos.

Con todo, los verdaderos avances en el control de la política comunitaria van a tener lugar a raíz de la aprobación el 19 de mayo de 1994 de la Ley 8/1994, por la que se dota a la Comisión Mixta de un nuevo mar-

---

(52) La discusión y aprobación del programa de trabajo de la Comisión, así como la ratificación del acuerdo de la Mesa y los portavoces de los Grupos Parlamentarios para la creación de las dos ponencias se encuentra en *DSCG*, núm. 21, sesión núm. 15, 2 marzo 1994.

co legal (53). Como ya ha quedado de manifiesto, éste era uno de los principales objetivos que la propia Comisión se había fijado en gran medida motivada por la redefinición del papel de los Parlamentos Nacionales en el proyecto de construcción europea que consagra el Tratado de Maastricht.

Se procede así a cambiar la denominación de la Comisión, que pasa a llamarse «Comisión Mixta para la Unión Europea», aunque no se altera ni la composición ni la presidencia de la misma. La forma de adopción de los acuerdos también se modifica, sustituyéndose el enojoso sistema de voto ponderado por el de la mayoría simple. En cuanto a las competencias de la Comisión, se mantiene: *a)* la obligación del Gobierno de informar sobre los proyectos normativos comunitarios; *b)* las facultades de la Comisión de controlar los decretos legislativos dictados en aplicación del derecho secundario (54), y de realizar un seguimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros de la Unión Europea; *c)* la capacidad de elaborar dictámenes en materias de especial interés.

El mantenimiento de las principales funciones de la Comisión corre paralelo a un endurecimiento de las cargas del Gobierno. El ejecutivo, además de actuar como correa de transmisión de la información comunitaria, estará obligado, de acuerdo con el artículo 3.2.b. de la Ley 14/94, a completar esa información con un informe sobre el contenido de las propuestas de legislación elaboradas por la Comisión Europea que tengan repercusión en España. En caso de que dicho informe sea demasiado «sucinto», la Comisión Mixta está capacitada para solicitar una ampliación del mismo. Con todo, las novedades más importantes y que suponen un verdadero cambio en las funciones hasta entonces desarrolladas por la Comisión se recogen en el artículo 3.c) de la nueva ley. La Comisión Mixta está ahora facultada para celebrar debates internos sobre cualquier propuesta de legislación comunitaria requiriendo, si lo considera oportuno, que dicho debate se traslade con posterioridad al Pleno de cualquiera o de ambas Cámaras con la participación del Gobierno en ambos casos. De esta

---

(53) Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, *B.O.E.* 20 mayo 1994, págs. 15513-15514.

(54) Hay que señalar que a este respecto la Disposición adicional primera de la Ley 8/94 introduce una importante novedad. Por primera vez se recuerda la necesidad de consulta preceptiva y no vinculante al Consejo de Estado en todo lo referido a las normas dictadas en ejecución, cumplimiento o desarrollo del Derecho Comunitario Europeo. Para tal fin habrá que estar a lo previsto en los artículos 21, 22 y 23 de la propia Ley Orgánica del Consejo de Estado (ley 3/1980, de 22 de abril).

forma la Comisión se convierte en el auténtico motor de la actividad parlamentaria en temas comunitarios. Estimula el diálogo entre el Gobierno y la Oposición y llama la atención sobre aquellas propuestas legislativas de la Comisión Europea que, a pesar de sus especiales repercusiones para España, y aún siendo previamente objeto de un informe escrito por parte del Gobierno, hubieran pasado desapercibidas. Sin embargo, la labor de conciencia crítica de la Comisión no termina aquí, porque una vez culminado el proceso negociador mediante la aprobación por el Consejo de la correspondiente propuesta legislativa objeto del debate, el Gobierno deberá dar cuenta a la Comisión de la tramitación de la misma y de los resultados finales.

Una segunda modificación introducida por la nueva ley concierne al reforzamiento del deber de información del Gobierno no sólo para con la Comisión Mixta sino también con respecto al Pleno de las Cámaras. En este sentido, las Cámaras deberán disponer de un informe escrito en el que se les explique los asuntos más relevantes que se hubieran suscitado durante el período de presidencia de un Estado miembro con anterioridad a la celebración del Consejo Europeo ordinario que ponga fin a dicha presidencia. La continuidad y la plenitud en la información se garantiza exigiendo del Gobierno que complemente los datos aportados mediante su intervención en el Pleno con posterioridad a cada Consejo Europeo ordinario o extraordinario, con el fin de mantener un debate sobre las decisiones que allí hayan sido adoptadas. Aun valorando positivamente la Ley 8/94 por lo que supone en cuanto al robustecimiento de las obligaciones del ejecutivo, desde una perspectiva crítica no se entiende sin embargo la falta de correspondencia entre el deber de información del Gobierno *a priori*, que se predica de las dos Cámaras, y el deber de información del Gobierno *a posteriori*, que se circunscribe sólo al Congreso, quedando el Senado imposibilitado (sin razón aparente alguna, máxime cuando la Comisión tiene un naturaleza mixta) para expresar su opinión.

Todavía es pronto para realizar una valoración definitiva sobre la labor de la Comisión durante esta tercera fase. Ello no obstante, la Comisión ha cumplido con gran celeridad dos de sus objetivos prioritarios a corto plazo, a saber, la elaboración de un nuevo marco jurídico y la aprobación de una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno para que exija a la Comisión Europea el envío de forma inmediata de todas las propuestas legislativas aprobadas por la Comisión Europea en caste-



llano (55). Resulta esperanzador comprobar como en ambas iniciativas se ha contado con el consenso de la totalidad de los Grupos Parlamentarios. Por lo que se refiere a la puesta en práctica de sus nuevas competencias, la Comisión evidencia una firme voluntad de expresar sus prerrogativas al máximo, a pesar de ciertas dificultades técnicas iniciales producto de la falta de desarrollo reglamentario de la nueva ley. Sirva como ejemplo la discusión que se plantea cuando por primera vez la Comisión intenta aplicar la norma que le permite organizar debates sobre una propuesta legislativa comunitaria, lo que suscitó numerosas dudas acerca de los trámites procedimentales a seguir. Las lagunas se subsanaron gracias a la aplicación con carácter supletorio del Reglamento del Congreso de los Diputados, tal y como prescribe la Disposición final única de la propia Ley 8/94 (56).

## B) EL CONTROL POR LOS PLENOS DE LAS CÁMARAS

La elección del modelo de comisiones parlamentarias como instrumento central del control de la política comunitaria implica que el Pleno de las Cámaras estará facultado para desarrollar en esta materia las mismas potestades generales que de acuerdo con nuestra Constitución son de aplicación en cualquier otro campo de la actividad del ejecutivo, a saber: la solicitud de información, el control y la exigencia de responsabilidad política (57). De esta forma, el Pleno de las Cámaras podrá pronunciarse so-

---

(55) La proposición no de ley fue presentada en el Congreso de los Diputados por los Grupos Parlamentarios Socialista, Catalán (CIU), Vasco (PNV), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Coalición Canaria y Popular con fecha 25 febrero 1994, *B.O.C.G.*, núm. 18, V Legislatura. De esta proposición no de ley se dio traslado a la Comisión Mixta, donde fue aprobada por unanimidad en la sesión núm. 12, 27 junio de 1994, *D.S.C.G.*, núm. 42, pág. 886.

(56) En el supuesto concreto se trataba de un reglamento comunitario que reformaba la organización común del mercado vitivinícola. Sobre las dificultades de aplicación de la nueva ley y la discusión en torno a la aprobación de la resolución de la Comisión que serviría de documento base para la discusión posterior en el Pleno, ver *DSCG*, núms. 55 y 58, sesiones 15 y 16, 8 y 14 noviembre de 1994.

(57) Así lo prevén los artículos 66.2, 108, 109 y 113.1 de la Constitución. Para un examen detenido de los mismos, ver el exhaustivo estudio de J. LAVILLA RUBIRA: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor E. García de Enterría*, tomo III, ed. Civitas, 1991, págs. 2003-2056.

bre los asuntos comunitarios a través de tres procedimientos diferenciados: 1) con ocasión de los debates políticos sobre el estado de la nación; 2) mediante la presentación de preguntas parlamentarias con respuesta escrita; 3) a requerimiento de la propia Comisión parlamentaria encargada del control de la política comunitaria.

La práctica española durante la década de los noventa demuestra que la política exterior en general y la comunitaria en particular ocupan un lugar destacado en las intervenciones que con motivo del debate sobre el estado de la nación realiza anualmente el Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados. La información gubernamental, una vez contrastada, suele dar lugar a la aprobación por el Pleno de una serie de Resoluciones algunas de las cuales se relacionan directamente con la actividad española ante la Comunidad (58). Estas Resoluciones tienen un valor programático pero son útiles, ya que responden a la idea de que sólo las grandes líneas inspiradoras de la política comunitaria española deben fiscalizarse en el marco general de los Plenos, reservándose para las comisiones el control directo sobre las decisiones a adoptar ante propuestas concretas de la Comunidad (59). El principal problema que presenta esta dualidad Pleno-Comisión es que el Gobierno puede usar de las facultades de información con respecto al Parlamento según criterios de conveniencia política, rentabilizando los logros comunitarios como si fueran éxitos del ejecutivo, desvirtuando así el concepto de la política comunitaria como política de Estado. Además se introduce también un elemento de confusión ya que no resulta fácil establecer un criterio ordenador que permita conocer con certeza quién, en qué foro y en qué ocasiones debe comparecer para explicar la posición española ante las principales cuestiones surgidas a lo largo del proceso de integración comunitaria.

Por lo que respecta a las preguntas por escrito, la mayoría de las cuestiones referidas a temas comunitarios provienen de parlamentarios miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores, lo que de nuevo pone de ma-

---

(58) Por ejemplo, las Resoluciones décima y undécima aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21/3/91 hacen referencia a la importancia de la labor desarrollada por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. Con posterioridad, las Resoluciones ocho a diez aprobadas por el Pleno el 8/9/92 instaron al Gobierno a mantener una posición de defensa de los intereses españoles en la Comunidad, con especial referencia a la posición de Canarias, la agricultura española y la defensa de los intereses de las regiones periféricas más desfavorecidas.

(59) En apoyo de esta tesis, P. PÉREZ TREMP: «El control parlamentario...», *op. cit.*, págs. 54-57.

nifiesto el extraordinario alcance de la actividad comunitaria, la imposibilidad material de centralizar el control parlamentario en un único órgano y la necesidad de prever mecanismos de cooperación entre aquellas comisiones parlamentarias que incidan sobre la acción exterior del estado.

Finalmente, el Pleno de las Cámaras puede ejercer un control de la política comunitaria actuando a requerimiento de la Comisión Mixta. La Comisión suele proporcionar al Parlamento una información permanente y además desarrolla una labor de impulso en la obtención del consenso entre los diferentes Grupos Parlamentarios, como demuestra el hecho de que alguno de los dictámenes elaborados por la misma hayan servido de base para la aprobación por los Plenos de las Cámaras de un documento que contenían los principales objetivos a alcanzar por la representación española ante los desafíos que implicaba la aprobación del T.U.E (60). La entrada en vigor de la nueva ley reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea pretende revitalizar la función controladora de los Plenos, potenciando la celebración de debates en los que el Gobierno deberá participar obligatoriamente.

## V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

1. La lucha contra el déficit de legitimidad democrática de la Comunidad y la necesidad de asegurar los principios de transparencia y separación de poderes han llevado a que el Tratado de Maastricht reconozca el importante papel que los Parlamentos Nacionales deben jugar en el proceso de integración europea. Este reconocimiento debe interpretarse no como un intento de «reestatalizar» el control sobre las competencias soberanas cedidas a la Unión Europea sino como prueba de que los mecanismos inicialmente previstos en los Estados miembros para asegurar la supervisión de los ejecutivos cuando estos actúan en sede comunitaria han resultado ser claramente insuficientes. Con la excepción del modelo británico-danés, los órganos parlamentarios especializados en controlar la política comunitaria han funcionado como simples receptores de informa-

---

(60) El texto aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados (con fecha 28/11/91) y del Senado (4/12/91) en relación con el Dictamen de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas sobre Unión Política puede encontrarse en *BOCG*, 20/12/91, págs. 760-763.

ción pero no han sido capaces de contribuir a fijar las líneas inspiradoras de la política comunitaria de sus respectivos Gobiernos.

2. Con el propósito de adaptar los instrumentos constitucionales y parlamentarios de control de la política comunitaria a la nueva situación creada tras la entrada en vigor del TUE gran parte de los Estados miembros, entre ellos España, ha procedido a realizar modificaciones legales encaminadas a fortalecer las atribuciones de las comisiones parlamentarias encargadas de la supervisión de los asuntos europeos. Sin embargo, el ejemplo británico evidencia que no hay una correlación automática entre los poderes que las comisiones tienen atribuidos y la efectividad del control parlamentario. Después de todo, las comisiones parlamentarias no son más que una reproducción a pequeña escala del Parlamento y con frecuencia reproducen sus mismos defectos de funcionamiento. Las lagunas y deficiencias del control parlamentario que evidencia el análisis de la Comisión Mixta española reflejan la escasa consistencia del Parlamento español, y su incapacidad para controlar e influenciar al Gobierno en términos generales. La Comisión es débil porque el Parlamento español es débil y no por sus escasas prerrogativas o por las condiciones específicas que rodean el *community decision-making*.

3. Los cambios legales recientemente introducidos, sumados al cambio de talante de los propios parlamentarios, mucho más propensos en esta última etapa al consenso y al trabajo conjunto por encima de diferencias partidistas, parecen augurar motivos para la esperanza en cuanto al rigor y la seriedad del control parlamentario de la política comunitaria en España. Aún estamos muy lejos sin embargo de lograr el nivel de eficacia demostrado por las comisiones parlamentarias de Dinamarca y Reino Unido. Amén de situaciones políticas de partida bien distintas arrastramos el lastre de un sistema parlamentario raquítico y de la falta de conciencia sobre la necesidad de participación del Parlamento en los asuntos europeos.

La democratización de la Unión Europea pasa irremediabilmente porque el Parlamento Europeo adquiera de una vez por todas competencias legislativas y de control, pero también por un reforzamiento paralelo de los Parlamentos Nacionales. La Unión Europea es un espejo de la vitalidad democrática de sus Estados miembros, y se resiente cuando esta se debilita.

## ABSTRACT

As a result of the dynamic character of the transfer of sovereignty, Parliaments are victims of a «confiscation open process» which, once the limits fixed by the constitutive treaties have been broken, it is impossible to determine neither quantity nor subjects object of the cession. The sole possible solution to overcome the negative effects of this «confiscation open process» consists in guaranting the establishment of parliamentary organs specialised in controlling community affairs. These organs have to be able to exert a reasonable level of control over their Governments when they act within the scope of the Community. However, practice demonstrates that, with the only exception of the so-called «british-danish model», the great majority of the parliamentary commissions specialised in Community affairs have been incapable of exercising an *a priori* control. They are just simple receptors of *a posteriori* information. The analysis of the spanish case, proves that, in Spain, the effectiveness of parliamentary control requires legal modifications. These such modifications are lead to strengthen the powers of the organs entitled to supervise Community policy and to reinforce the Government's information duty.

The gaps and deficiencies of spanish parliamentary control shows the scarce consistency of spanish Parliament and its inadequacy to control the executive power in general terms. The Joint Committee is weak because of the weakness of the spanish Parliament rather than the slim terms of reference or the especific conditions surrounding community decision-making. To reach a satisfactory degree of parliamentary scrutiny over Community policy should be a main goal pursued both by the Community and its Member States. Now, more than ever, it is clear that Europe cannot be built merely on basis of discussions at intergovernmental or diplomatic levels.

## RÉSUMÉ

Par suite du caractère dynamique de la transférence de souveraineté en profit des institutions communautaires, les parlements sont devenus des victimes d'un procédé, encore en cours, de «confiscation des pouvoirs» dans lequel, une fois dépassés les limites initialement prévus dans les traités constitutifs, il n'est pas possible d'établir ni la quantité, ni non plus les matières objet de la cession. La seule solution valable à fin de surmonter les effets négatifs de cette processus de confiscation encore en cours réside dans la garantie de l'établissement d'organes parlementaires spécialisés dans le contrôle de la politique communautaire. Néanmoins, la pratique démontre, avec la seule exception du dit «modèle anglais-danois», que la plus part des commission parlementaires spécialisés dans des affaires communautaires ont été incapables d'exercer un contrôle *a priori* de l'activité des pouvoirs exécutifs, se bornant à jouer le rôle de simples récepteurs *a posteriori* de renseignements fournis. L'analyse du cas espagnol, prouve que dans l'Espagne l'effectivité du contrôle par-

lamentaire a exigé des successives modifications législatives tendant à renforcer les pouvoirs de l'organe chargé de superviser la politique communautaire.

Les lacunes et les insuffisances du contrôle parlementaire en Espagne reflètent en général la pauvre consistance du parlement espagnol et son incapacité pour contrôle et d'influence sur le gouvernement. La commission mixte est faible car le parlement est lui même faible, mais non pas à cause de ses maigres prérogatives ou de les conditions spécifiques qui entourent le *community decision-making*. L'aboutissement d'un niveau raisonnable de contrôle sur la politique communautaire doit être un objectif primordial aussi bien pour la Communauté que pour les Etats membres, parce-que, aujourd'hui plus que jamais, c'est evident que l'Europe ne peut pas être édiflée exclusivement sur la base des discussions intergouvernementales ou diplomatiques.