

## PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS NACIONALES \*

MARIANO DARANAS PELÁEZ (1)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA MATERIA Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO. — II. NEXO ORGÁNICO O ESTRUCTURAL ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LAS CÁMARAS NACIONALES «EL DOBLE MANDATO». — III. FÓRMULAS Y MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN MATERIA DE COLABORACIÓN E INTERCAMBIO DE OPINIONES Y CONOCIMIENTOS. — IV. ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS ASAMBLEAS NACIONALES PARA SUS RELACIONES CON EL PARLAMENTO EUROPEO. — V. VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS DIVERSAS FÓRMULAS DESCRITAS EN RELACIÓN Y CONTACTO.

---

(1) Letrado de las Cortes Generales, Jefe del Departamento de Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados.

(\*) El presente texto es la conferencia pronunciada por el propio autor, por encargo y bajo la presidencia del catedrático de Derecho Político, don LUIS SÁNCHEZ AGESTA, Director del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, en mayo del presente año de 1986, en el Curso de Doctorado de la Facultad de Derecho de la citada Universidad. Las Cortes Generales agradecen al señor SÁNCHEZ AGESTA su amable autorización para que se publique íntegra dicha conferencia en esta Revista.

## I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA MATERIA Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

En las últimas décadas, más concretamente desde la Segunda Guerra Mundial, se ha extendido y consolidado, al socaire del carácter aumentativamente internacionalista (cuando no declaradamente universalista) de las relaciones sociales en todos los ámbitos, la práctica de todos los Parlamentos nacionales de establecer contactos frecuentes, a menudo incluso periódicos, así como órganos comunes de estudio, documentación e intercambio de experiencias y de puntos de vista. Se observa al mismo tiempo y por idéntica causa la multiplicación (por no decir proliferación, concepto un tanto peyorativo) de organizaciones y asociaciones supra-nacionales de varia importancia y naturaleza, algunas de las cuales, en homenaje simbólico y formal al principio de legitimidad democrática, encarnado en las asambleas representativas, han instituido, amén de sus órganos de dirección y de administración, su propia Cámara parlamentaria, integrada por diputados o representantes de los Parlamentos nacionales de los países miembros. Así ha ocurrido, en medida especialmente intensa, con las llamadas Comunidades Europeas (también Comunidad Europea, en singular) de la mayor parte de las naciones de la Europa occidental, democrática y parlamentarista, que disponen desde 1952, es decir, desde hace 34 años, de una Asamblea deliberante conocida desde 1962, es decir, diez años más tarde, como Parlamento Europeo (en lo sucesivo, PE), compuesta al principio por parlamentarios de los países miembros y elegida, a partir

de 1979 cada cinco años por sufragio universal directo de los aproximadamente 300 millones de ciudadanos de doce Estados nacionales (Alemania Federal o República Federal Alemana, Francia, Italia, Bélgica, Holanda o Países Bajos, Luxemburgo, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal). Se trata, pues, de la única asamblea parlamentaria internacional designada por elección popular y organizada internamente igual que cualquier Parlamento nacional, es decir, por grupos políticos de signo partidista o ideológico.

En las condiciones que acabamos de esbozar, no podía la Asamblea comunitaria o Parlamento Europeo dejar de relacionarse con las diversas Cámaras representativas del mundo democrático, y muy en particular con las de los Estados partícipes en la Comunidad Europea. Siendo, como era, y es hoy más aún que antes, una institución deliberante, una institución de origen y composición democrático y una institución supra-nacional (matiz de mayor intensidad que lo simplemente internacional), el PE estaba, en efecto, más abocado y más obligado que cualquier otra Asamblea interestatal (como las Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte —OTAN—, por ejemplo), a mantener contacto estrecho y regular con las asambleas estatales, no sólo por analogía institucional, sino asimismo —y principalmente— por imperativos políticos e ideológicos. En este punto conviene advertir, antes de adentrarnos en la exposición pormenorizada del proceso, que desde que el 25 de marzo de 1957 los mismos seis Estados europeos («la Europa de los Seis») que cinco años antes fundaran en París la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), a saber, Alemania Federal, Francia, Italia y los tres países del Benelux, crearon por sendos Tratados la Comunidad Económica Europea (CEE) o Mercado Común y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) o Euratom, y acordaron por un convenio simultáneo sobre «instituciones comunes», unificar en una sola Asamblea la ya existente de la CECA, y las dos nuevas que entonces se establecían de la CEE y del Euratom, con lo que nacía propiamente hablando, una Asamblea europea, ya flotaba y alentaba en los medios comunitarios la preocupación por instaurar unos lazos de cooperación política con las Cámaras de los Estados partícipes, si bien los contactos fueron muy limitados en los primeros años. Sin embargo, al ir incorporándose otros Estados a las tres

Comunidades (o al conjunto designado indistintamente, según queda dicho, como Comunidad Europea), concretamente Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973 y Grecia en 1981, y sobre todo a partir del citado año de 1979, en que se celebran las primeras elecciones populares al PE (las segundas fueron cinco años más tarde, en junio de 1984), las relaciones se han ido haciendo cada vez más intensas, y ha crecido el interés tanto de los Parlamentos nacionales como de la Cámara comunitaria por desarrollar y profundizar los intercambios, de tal modo que en la década de los ochenta se asiste a la eclosión o florecimiento del fruto que, sembrado en los años cincuenta, ha ido lentamente germinando a lo largo de los sesenta y los setenta. Cabe esperar que la incorporación de España y Portugal a las CC. EE. a partir del 1 de enero pasado contribuya aún más a la aceleración del proceso.

Esbozada a grandes rasgos la historia de la Asamblea comunitaria, procede ahora trazar el esquema metodológico que nos proponemos seguir, no sin antes advertir que, si bien la Cámara se relaciona con los Parlamentos democráticos de naciones de los cinco Continentes, nos centramos exclusivamente en los nexos establecidos con las Cámaras legislativas de los doce Estados miembros, pues son los únicos que revisten interés, tanto por su forma específica como por su intensidad, mientras que los intercambios o contactos con el mundo extra-comunitario no son distintos en esencia (si acaso, un poco mayores en escala) que los de las Cámaras de grandes potencias democráticas. Antes, sin embargo, de enumerar las secciones o grandes epígrafes del presente trabajo, recordemos muy brevemente, porque determina ineludiblemente el orden de exposición, que el PE se compone aún de miembros que no sólo han sido elegidos directamente para la Cámara comunitaria, sino que al mismo tiempo han sido elegidos diputados o senadores para las asambleas parlamentarias de sus países de origen, y que, por lo tanto, entre el PE y los Parlamentos nacionales (se entiende, meridianamente, los de los Estados componentes de la CE), hay no sólo relaciones de colaboración y cooperación, sino también, como enseguida veremos, nexos orgánicos. Es verdad que, como también comprobaremos, este nexo representado por la posibilidad de acumular el acta de parlamentario nacional y la de «euro-diputado», es decir, lo que en la terminología jurídico-política de las Comunida-

des se conoce como «doble mandato», está en franca regresión y que de aquí a diez años es probable que desaparezca, pero no lo es menos que durante bastantes años y todavía hoy constituye un rasgo o elemento estructural digno de atención.

Pasamos ya a enunciar las partes principales de la exposición:

## II. Nexos orgánicos o estructurales entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros

## III. Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales

Aquí distinguiremos sucesivamente: A) las «conferencias» de los Presidentes de Cámara; B) los contactos entre los Presidentes y ponentes de las Comisiones parlamentarias competentes en materias idénticas; C) la cooperación entre los grupos parlamentarios del PE y de cada uno de los Parlamentos nacionales, y, finalmente, D) la cooperación entre la Secretaría General del PE y las secretarías generales de las Cámaras nacionales.

Algunos autores (2) citan además la participación de parlamentarios europeos (es decir, de los «euro-diputados») en las reuniones de comisión de los Parlamentos estatales, pero, considerando que esta fórmula plantea a veces delicados problemas de orden reglamentario, incluso constitucional, en el seno de las Cámaras nacionales, aparte de que en la mayoría de los casos surge, al menos formal y protocolariamente, de una iniciativa o invitación de éstas, nos parece preferible abordarla en el marco del próximo epígrafe.

---

(2) Cfr., por ejemplo, JEAN PAUL JACQUE, ROLAND BIEBER, VLAD CONSTANTINESCO y DIETMAR NICKEL, *Le Parlement Européen*, «Económica», París, 1984, pág. 256. Pero la verdad es que los autores (cuya obra nos parece, por lo demás, la mejor desde el punto de vista divulgativo y didáctico, de todas las que se han publicado sobre la Asamblea comunitaria, se limitan a citar en sólo un renglón este tipo de relación, sin describirlo ni desarrollarlo.

#### IV. Organos y procedimientos de los Parlamentos nacionales para relacionarse con el Parlamento Europeo

A primera vista, se nos podría reprochar que estamos tratando el mismo punto que en el epígrafe anterior, es decir, repitiendo lo recién expuesto, sólo que desde la perspectiva de cada país miembro. En otras palabras, y perdónesenos la familiaridad, estaríamos siguiendo el método de explicación del sargento instructor al «pelotón de los torpes»: «¡Es muy sencillo! Media vuelta a la derecha es lo mismo que media vuelta a la izquierda... ¡pero al revés!».

Aceptamos de antemano que puede haber parte de verdad en el reparo; es más, tiene inevitablemente que haberla, pues todo órgano, todo mecanismo, de colaboración o de simple contacto consta, por definición, de dos partes, y no hay, por lo tanto, fórmulas que involucren únicamente al PE y otras que sólo impliquen a cada una de las Cámaras nacionales, como se deduce palmaria-mente del enunciado que acabamos de hacer en el epígrafe anterior. Pero no es menos cierto, y por eso creemos justificada la presente Sección, que algunos Parlamentos estatales, incluyendo, desde luego, las Cortes Generales inmediatamente después de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, han establecido en su seno no sólo unidades administrativas especiales para relacionarse con la Asamblea comunitaria, unidades que preferimos, sin embargo, estudiar en el subepígrafe de «contactos entre secretarías generales», sino también fórmulas diversas, tales como Comisiones o Sub-comisiones especiales, audiencias específicas a los «euro-diputados» del país, otros trámites, generalmente en el seno de las Comisiones, para asuntos del PE y de las Comunidades en general, etc.

#### V. Valoración de las diversas fórmulas de cooperación y contacto

Parece obligado, en efecto, incluir un análisis crítico de los resultados obtenidos hasta ahora, citando, a ser posible, opiniones diversas de los observadores especializados en los asuntos comunitarios, para que el lector pueda hacerse una idea cabal de la medida en que la pluralidad ciertamente compleja de fórmulas concebidas y puestas en práctica ha servido para el objetivo de coordinar la

acción política de las distintas Asambleas deliberantes en lo pertinente a la construcción progresiva de la Comunidad Europea. Advertimos, sin embargo, que en este punto sólo analizamos lo expuesto en los epígrafes III y IV, es decir, acerca de relaciones del Parlamento Europeo con las Cámaras nacionales y de los órganos o fórmulas especiales ideados por dichas Asambleas, respectivamente, pues el enjuiciamiento de los resultados del «doble mandato», es decir, de la compatibilidad entre la condición de diputado o senador nacional y la de miembro del PE a que se destina el epígrafe II, preferimos abordarlo en esa misma sección, para no separar demasiado la parte crítica de la parte expositiva.

Pasamos, pues, a examinar:

## II. NEXO ORGÁNICO O ESTRUCTURAL ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LAS CÁMARAS NACIONALES: EL «DOBLE MANDATO»

Analicemos sucesivamente la situación actual, con una breve referencia a sus antecedentes históricos, y la valoración de que ha sido objeto por los conocedores y estudiosos de las Comunidades Europeas.

### A) *Descripción de la situación actual*

El origen concreto y formal consiste en la «Asamblea común» instituida en su artículo 24 por el Tratado de París de 18 de abril de 1951, por el que, según queda dicho, se constituyó la CECA (en lo sucesivo, Tratado de París o Tratado CECA), Asamblea que, según el artículo 20, estaría compuesta por «representantes de los pueblos reunidos en la Comunidad» y cuyos miembros, según el artículo 21, serían designados por los Parlamentos de los seis países partícipes o bien elegidos por sufragio universal directo que cada Estado estableciese libremente. Se establecía, pues, expresamente una opción, una alternativa, que en realidad, era una verdadera indicación en el sentido de que daba a entender no por implícita menos claramente, que lo deseable era llegar a la elección popular directa. De hecho, sin embargo, la Asamblea siempre estuvo compuesta por parlamentarios de los países miembros y nunca llegó a convocarse elección popular.

Ahora bien, esta «Asamblea común» fue absorbida en el seno de una «Asamblea única» para las tres Comunidades Europeas con las otras dos que se creaban, con el escueto nombre de «Asamblea» en cada caso, sin aditamento ni calificativo alguno, por los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, que instituyeron, respectivamente, la CEE o Mercado Común y la CEEA o Euratom (en lo sucesivo, Tratado CEE, o bien simplemente Tratado, porque es el más importante, con mucho, de los tres, y Tratado CEEA, respectivamente), todo ello en virtud de un acuerdo complementario de la misma fecha, titulado precisamente «Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas» (3). Pero lo que más interesa subrayar aquí es que la nueva Asamblea estaría compuesta y sería designada en la forma (idéntica en ambos textos) prevista en el artículo 138 del Tratado CEE y en el artículo 108 del Tratado CEEA. Como quiera que, según acabamos de decir, el primero es el de mayor relieve, nos limitaremos en lo sucesivo a mencionar éste, y en el punto que ahora nos ocupa, recordemos que el artículo 138 de este Tratado CEE disponía en su apartado 1:

«1. La Asamblea estará compuesta por delegados, que los Parlamentos habrán de designar de entre sus miembros, de conformidad con el procedimiento que cada Estado miembro establezca.»

Sin embargo, el apartado 3 del mismo artículo añade:

«3. La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.»

---

(3) Efectivamente, el artículo 1.<sup>a</sup> de este breve, pero determinante, texto dice:

«Los poderes y las competencias que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, atribuyen a la Asamblea serán ejercidos, en las condiciones establecidas, respectivamente, en dichos tratados, por una Asamblea única, compuesta y designada en la forma prevista en el artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y en el artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.»

Por su parte, el artículo 2.<sup>o</sup> disponía en su apartado 1 que desde su entrada en funciones esta Asamblea única sustituiría a la Asamblea Común prevista en el artículo 21 del Tratado CECA, y que la Asamblea única ejercería los poderes y competencias que dicho Tratado CECA atribuía a la Asamblea Común. En consecuencia se modificaba (apartado 2) la redacción de dicho artículo 21 para acomodarla a la nueva situación.

El Consejo (4) establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

La fórmula es más matizada y, en definitiva, más clara, si bien más cauta, que la del Tratado de París antes transcrita, en el sentido de que deja perfectamente fuera de duda que en un principio la Asamblea será electiva de segundo grado, es decir, designada por los Parlamentos nacionales y compuesta de miembros de estos Parlamentos, y que sólo en una segunda etapa, para la cual los redactores de 1957 se guardaron muy mucho de fijar plazo, se procederá a elegirla por sufragio directo, eso sí, mediante el mismo procedimiento electoral en todos los países miembros.

Pues bien, como tantas veces sucede en la historia, se ha cumplido solamente en parte el mandato originario o constituyente. Efectivamente, si bien se ha instaurado el sufragio universal directo por un acuerdo de 20 de septiembre de 1976 entre los que eran ya «la Europa de los Nueve» (a saber, los seis Estados firmantes de los dos Tratados de Roma, más Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca), bajo el título discreto y nada pretencioso de «Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo», y si bien es verdad que en junio de 1979 y en el mismo mes de 1984 se han celebrado con perfecta regularidad las dos primeras elecciones populares directas (la segunda también en Grecia, que ingresó, como queda dicho, en 1981), no lo es menos que aún sigue pendiente la cuestión, políticamente muy difícil, del procedimiento o sistema electoral uniforme, por la resistencia de ciertos Estados miembros (Gran Bretaña, Francia, Grecia principalmente) a someterse a métodos susceptibles de menoscabar o hipotecar su soberanía nacional. De todos modos, aun reconociendo que pasarán probablemente bastantes años antes de que los ahora

---

(4) Es decir, el Consejo de Ministros, que se regula en los artículos 145, 154 del propio Tratado CEE, y que, en virtud de un Tratado posterior de 1965 sobre fusión de los tres Ejecutivos Comunitarios, es común para la CECA, la CEE y el EURATOM (del mismo modo que la Comisión instituida como supremo órgano ejecutivo por el Tratado CEE, y llamada a menudo Comisión de Bruselas, es, también por este tratado, el ejecutivo único de las entidades, tras absorber a la Alta Autoridad de la CECA y a la Comisión del EURATOM).

«Doce» se avengan a la aplicación de un sistema electoral único, lo que sí constituye parte del «acervo comunitario» (*l'acquis communautaire*) y, por lo tanto una conquista definitiva, es la elección de los «euro-diputados» por sufragio directo en todos los países miembros, hasta el punto de que a los que han ingresado con posterioridad a 1976, es decir, a Grecia y luego a Portugal y España, se les ha impuesto que, dentro de un plazo máximo de dos años durante el cual sus representantes en el Parlamento Europeo podrán ser designados en su propio seno por las Cámaras nacionales, los nuevos partícipes tienen que proceder a la elección directa de sus «euro-diputados» (5).

Ahora bien, y con esto entramos ya en el núcleo de la cuestión, el Acta de 1976 no se ha limitado a dar cumplimiento al Tratado de Roma (mejor dicho, a los tres Tratados), sustituyendo un sistema de designación por otro de elección, sino que regula explícitamente, además, otras cuestiones. Así, el artículo 5.º dice categóricamente:

«La calidad de representante en la Asamblea será compatible con la de miembro del Parlamento en un Estado miembro.»

En principio, al menos a primera vista, el texto significa que se puede perfectamente ser parlamentario de uno de los Estados partícipes y al mismo tiempo miembro del Parlamento Europeo. De hecho esta ha sido la situación de nada menos que el tercio de los «euro-diputados» en la primera legislatura 1979-1985 y esta es ac-

---

(5) Efectivamente, el Tratado de 12 de junio de 1985, hecho en Lisboa y Madrid, sobre adhesión de Portugal y España, dice:

«1. En el transcurso de los dos primeros años siguientes a la adhesión, cada uno de los nuevos Estados miembros procederá a la elección, por sufragio universal directo, de los sesenta representantes del pueblo español y de los veinticuatro representantes del pueblo portugués en la Asamblea, respectivamente, de conformidad con las disposiciones del Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo.»

No nos interesa el segundo párrafo de este apartado 1.

«2. Desde el momento de la adhesión y para el período que transcurra hasta cada una de las elecciones mencionadas en el apartado 1, los representantes de los pueblos español y portugués en la Asamblea serán designados por los Parlamentos de los nuevos Estados miembros de entre sus miembros, de acuerdo con el procedimiento fijado por cada uno de estos Estados.»

tualmente, en la segunda legislatura iniciada en 1984, la del 11 por 100 de los componentes de la Asamblea comunitaria.

Por su parte, las leyes electorales para el Parlamento Europeo de la inmensa mayoría de los países miembros (hasta ahora 10 en total, pues Portugal y España no han elaborado aún las suyas) admiten explícita o implícitamente la posibilidad de la «doble acta» o el «doble mandato», con excepción de la belga de 16 de noviembre de 1978, que establece la incompatibilidad entre los dos mandatos, y la griega de 18 de octubre de 1981, que declara inelegibles a los que ya sean diputados del Parlamento helénico. Estos dos casos han suscitado comentarios encontrados entre los especialistas del derecho comunitario: hay quienes consideran que en este punto Bélgica y Grecia han violado el transcrito artículo 5.º del Acta de 1976, y hay, por el contrario, quienes estiman que no hay tal infracción, toda vez que el también transcrito pfo. 2 del artículo 6.º decreta la libertad de los Estados miembros de imponer incompatibilidades adicionales a las enumeradas en el pfo. 1 del mismo precepto; una de ellas, aducen los partidarios de la segunda tesis, podría muy bien ser la de ser diputado nacional y diputado comunitario a la vez.

Personalmente estimamos que es más defendible la segunda tesis, pero no exactamente sobre la base del pfo. 2 del artículo 6.º, sino por otros motivos. Dicho con más precisión, a nuestro parecer lo que ha hecho el artículo 5.º, único gran apoyo de la tesis que podríamos llamar de la compatibilidad forzosa o impuesta, ha sido lisa y llanamente autorizar o permitir de modo expreso que los diputados (o, en su caso, senadores) de cualquier país miembro se presenten, si lo desean, a las elecciones de diputados comunitarios, sin tener por ello que renunciar a su acta, pero no ha impuesto a los Estados nacionales limitación o prohibición alguna en su libertad soberana de regular las incompatibilidades desde el punto de vista de su propio Parlamento. Dicho de modo familiar, lo que el Acta dice es que a las Comunidades Europeas no les importa, no les parece inconveniente, que alguien sea diputado de un parlamento nacional y, además, miembro de la Cámara europea. Así se deduce de la redacción literal del precepto, máxime considerando la época en que se aprobó: obsérvese bien, en efecto, que no dice «serán compatibles la condición o calidad de representante en la Asamblea

y la de miembro del Parlamento de un Estado miembro», ni menos aún «la condición de miembro del Parlamento de un Estado miembro será compatible con la de representante en la Asamblea», sino exactamente la inversa de la segunda fórmula, como era, por otra parte, lógico y obligado en un momento en que se pasaba de un sistema de delegaciones parlamentarias nacionales a otro de elecciones populares. Y si a esto se nos replica que estamos exagerando el sentido de unos simples matices gramaticales, diremos que, en cualquier caso, hay un argumento incontestable, y es que todo Estado nacional sigue siendo soberano a la hora de señalar las incompatibilidades para la función parlamentaria nacional, y que si el legislador belga o griego (o hipotéticamente, el francés, el británico, el alemán, el italiano, etc.), considera inconveniente o no deseable que sus parlamentarios ocupen su tiempo en atender a la Cámara nacional y a una extranjera, mejor dicho, supranacional, no hay norma ni doctrina ni principio de Derecho internacional (y menos aún de Derecho político o constitucional), que pueda impedirlo.

En todo caso, dejando aparte las consideraciones jurídico-formales, es un hecho innegable que se registra una tendencia sostenida a la decadencia del doble mandato, en el sentido no sólo de que son cada vez menos los parlamentarios con escaño en su país y en la Cámara comunitaria, sino también, y sobre todo, cada vez menos las figuras eminentes de los parlamentos nacionales que se presentan candidatos a las elecciones comunitarias. Y cuando lo hacen, muy rara vez dedican una parte significativa de su tiempo a los plenos de Estrasburgo o a las reuniones de comisiones en Bruselas (6), concentrando sus energías en las tareas legislativas o estrictamente políticas de la Cámara nacional. Hoy día, son solamente tres los países donde todavía se practica, en proporción apreciable, la acumulación de actas —Italia, Francia y, ya a cierta distancia, el Reino Uni-

---

(6) Observemos incidentalmente que el PE presenta la característica curiosa de ser la única asamblea parlamentaria del mundo que tiene más de una sede, concretamente éstas: Luxemburgo capital, donde radican la Secretaría General y los servicios y que es, por lo tanto, la sede oficial; Estrasburgo, donde se celebran siempre los Plenos, a razón de uno al mes (salvo en agosto), con excepción de noviembre, en que se celebran dos, y Bruselas donde se reúnen las comisiones, para estar más cerca de la Comisión de las Comunidades, poseedora de la mayor parte de los datos y de la documentación necesarios.

do (y no por diputados de los Comunes, sino por miembros de la Cámara de los Lores, lo cual resta significación política al fenómeno)—, y de seguir las cosas al ritmo actual, es probable que el doble mandato desaparezca en la próxima legislatura, es decir, entre 1989 y 1994, sin necesidad de que se prohíba o suprima formalmente. Se podrá decir entonces con expresión francesa que la doble acta habrá muerto *de sa belle mort*.

B) *Valoración de los requisitos de la compatibilidad de actas en punto a coordinación entre la Cámara comunitaria y las Asambleas nacionales*

Ante todo, hay que decir que, salvando prestigiosas excepciones, representadas por intervenciones muy brillantes, pero muy raras y aisladas, de grandes líderes nacionales ante el PE (el italiano ENRICO BERLINGUER, sus compatriotas MARCO PANELLA —que, por cierto, prefiere normalmente expresarse en francés— y GIORGIO ALMIRANTE, el alemán WILLY BRANDT, los franceses SIMONE VEIL y JEAN-MARIE LE PEN, etc.), el doble mandato ha defraudado, entre otras expectativas, la de que iba a constituir instrumento eficaz de coordinación entre los Parlamentos estatales y el comunitario, más aún, de complementariedad entre las funciones de aquéllos y de éste en orden al control del proceso de legislación de las Comunidades, que está casi totalmente en manos del Ejecutivo de Bruselas. He aquí, en efecto, lo que decía GIAMPIERO ORSELLO, Vicepresidente del Consejo Italiano del Movimiento Europeo en octubre de 1983 (7): «Me parece, en primer lugar muy importante salir por fin de esa lógica que durante largo tiempo hemos advertido, según la cual la conexión entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales habría debido tener lugar a través del doble mandato; muchos de nosotros nos hemos expresado negativamente sobre la utilidad del doble mandato y la experiencia demuestra que el doble mandato, que por fortuna está en vías de fuerte reducción y casi de virtual extinción, ha demostrado, en concreto, no ser un instrumento de enlace entre

---

(7) *Seminario Internazionale su: Parlamento Europeo o parlamenti nazionali dei paesi della Comunità Europea*, celebrado el 24-10-83 por el Círculo Europeo, en colaboración con la Fundación Friedrich Neumann, el Consejo Italiano del Movimiento Europeo y la Oficina para Italia de la Comunidad Europea. Edit. A. Giuffré, Milán, 1984, pág. 42.

Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales, sino quizá, al contrario, ha operado precisamente en sentido opuesto a esa indicación...» Más tajante y rotundo aún fue en la misma ocasión DARÍO ANTONIOZZI, Parlamentario europeo y ex-diputado italiano amén de ex-Ministro de Agricultura: «El doble mandato ha resultado ser un fracaso» (*Il doppio mandato si è rivelato un fallimento*).

Las razones del «fracaso» han sido de dos órdenes según el propio ANTONIOZZI, funcional y político. La primera se puede resumir castizamente en la imagen de «repicar y estar en la procesión al mismo tiempo», dicho de modo más plástico o descriptivo, en la imposibilidad o, si se prefiere, en la gran dificultad, de compaginar los trabajos y debates de una Cámara nacional con viajes continuos a Bruselas y Estrasburgo para participar en dictámenes y votaciones en la Cámara comunitaria y sus Comisiones. Añádase, precisamente en materia de voto, que en este punto, igual, por lo demás, que la inmensa mayoría de los Parlamentos nacionales (las dos Cámaras francesas son la única excepción significativa), el PE no conoce, mejor dicho, prohíbe categóricamente (artículo 75 Reglamento) el voto por delegación, definiendo el voto como «derecho personal», lo cual dificulta más, si cabe, la dualidad de funciones nacional y europea.

La razón política es que llega un momento en que se plantea inevitablemente una incompatibilidad de posiciones o de intereses entre el plano nacional y el plano supra-nacional, cualquiera que sea el partido o la tendencia ideológica del diputado. Así, el propio ANTONIOZZI recuerda un episodio que vivió el mismo en otoño de 1979 como euro-diputado al votarse en Estrasburgo los Presupuestos comunitarios. Efectivamente, votó contra ellos, pero al mismo tiempo como miembro del Parlamento italiano se sentía obligado en conciencia, y así lo hizo, a votar en favor de los Presupuestos del Estado, es decir, de la política económica del Gobierno italiano, «que contenía con referencia a la parte europea algunos conceptos relativos a obligaciones comunitarias». Lo mismo ha sucedido, a menudo, según ANTONIOZZI, con el grupo de los euro-diputados pertenecientes al partido conservador británico, que mantienen en el foro europeo actitudes mucho más abiertas y flexibles en materia de gasto público que la línea de rigurosa austeridad que les impone la dirección del partido en las instancias nacionales. «En conclusión —dice el

preopinante—, son funciones distintas, el Parlamento nacional posee una parte de ese poder que, junto ciertamente con los Gobiernos, no quiere ceder en términos únicamente nacionales.»

En esta última frase apunta, a nuestro juicio, el esbozo de un nuevo argumento o más bien el desarrollo del argumento transcrito, si bien con una formulación diferente, más jurídica, más constitucional, que estrictamente política. Nos referimos concretamente al hecho de que, por definición, toda persona que sea a la vez diputado o senador en su país y miembro del PE se encuentra siempre en potencia, y a menudo en acto en una situación que no deja de guardar analogía, *mutatis mutandis*, con las figuras de incompatibilidad para contratar en el ámbito del Código Civil o del Código de Comercio, por concurrencia de intereses u obligaciones incompatibles en el mismo sujeto, si bien con la diferencia de que aquí no se trata, en rigor, de contratos (mejor dicho, no necesariamente de contratos), sino más bien de normas de regulación general de las competencias nacionales, por una parte, y de las atribuciones o facultades por otra de organizaciones internacionales, cuya ampliación supone forzosamente un recorte o una reducción de las primeras. En efecto, el diputado nacional, que es también euro-diputado, puede sentirse tentado, en la gran mayoría de los casos, salvo en el caso excepcional de que pertenezca a un movimiento, tendencia o partido declaradamente anti-europeo y militantemente nacionalista (como el caso de los «gaullistas»), a votar a favor de propuestas o proyectos de resolución tendentes a ampliación de los poderes de la Comunidad, a costa, como acabamos de decir, de la soberanía de cada Estado miembro, y a pronunciarse, en cambio, a favor del mantenimiento, incluso de la ampliación o recuperación, en su caso, de competencias del Gobierno o del Parlamento de su país a costa de las prerrogativas y facultades de la institución supranacional, a menos que se dé, en el segundo aspecto, la hipótesis diametralmente inversa de un europeísmo radical «a la SPINELLI», dispuesto a abolir ahora mismo la soberanía nacional en aras de un Estado federal europeo.

Se nos podría objetar, quizá, que como la inmensa mayoría de parlamentarios, así de las Cámaras nacionales como del PE, son propuestos y elegidos en el marco de candidaturas de partidos políticos, con un programa definido y una disciplina más o

menos afectiva de expresión y de voto, no se da apenas el peligro de incompatibilidad que acabamos de señalar. El argumento no es del todo convincente, ya que un partido puede sucumbir a la tentación descrita, del mismo modo que un individuo, y para ejemplo nos remitimos al episodio de los conservadores británicos recordado por ANTONIOZZI (aunque el grado de riesgo es ciertamente algo menor), aparte de que, al ser el PE una Cámara elegida por sufragio universal directo, lleva consigo, según la bella expresión de MORTATI, «una potencialidad constituyente», una tendencia a la elaboración de un ordenamiento radicalmente nuevo, cuya última y más espectacular manifestación ha sido, en febrero de 1984, la aprobación, a instancias del citado (y recientemente fallecido) ALTIERO SPINELLI, de un proyecto de Tratado de Unión Federal europea, y precisamente esta «potencialidad constituyente» de signo comunitario, supra-nacional, implica la capitidisminución del Estado nacional y de su órgano de soberanía, entre ellos palmariamente el Parlamento».

Digamos, en conclusión, lo siguiente:

1.º Con independencia o al margen del juicio valorativo que nos merezca, la práctica de la «doble acta» está en franca regresión, y sólo afecta a una pequeña minoría de los miembros del PE, por lo que su eficacia como nexo de unión entre éste y las Cámaras nacionales es cada vez menor.

2.º Funcionalmente, nos parece perturbadora, tanto para el PE como para las Cámaras estatales, desde el punto de vista de la dedicación y puntualidad en el cumplimiento de las funciones y tareas parlamentarias, y las más de las veces termina siendo en detrimento de la Cámara supranacional, porque hoy día, y quizá por bastante tiempo, los Parlamentos de cada país miembro tienen más peso e influencia política que el comunitario.

3.º Nos parece políticamente peligrosa por el riesgo de contraposición o, en el menos mal de los casos, de discrepancia de intereses y posiciones entre el plano nacional y el plano comunitario.

4.º Nos parece jurídicamente objetable por las mismas razones.

5.º De lo que antecede no cabe inferir que los fracasos o insuficiencias que pueda haber (eso se verá tras el análisis de los

métodos y fórmulas de contacto y colaboración) en la conexión o cooperación entre la Asamblea comunitaria y las Asambleas nacionales es únicamente, ni siquiera principalmente, imputables al doble mandato, tanto menos cuanto que, lo repetimos una vez más, no representa más que el 11 por 100 de los «euro-diputados» (dejando aparte, los nuevos miembros españoles y portugueses, que son parlamentarios nacionales por disposición expresa del Tratado de Adhesión, pero sólo mientras no se celebren elecciones directas). Lo único que sí podemos y debemos afirmar es que la acumulación o compatibilidad de actas no han respondido a las esperanzas que se pusieron inicialmente en ella.

### III. FÓRMULAS Y MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN MATERIA DE COLABORACIÓN E INTERCAMBIO DE OPINIONES Y CONOCIMIENTOS

Desde mucho antes de las elecciones directas, el PE expresó su interés por montar un sistema de comunicación lo más frecuente y regular posible con los Parlamentos de los Estados de la Comunidad, principalmente mediante la Conferencia de Presidentes de las Asambleas parlamentarias europeas (de la que enseguida nos ocuparemos detenidamente); pero es a partir de las elecciones directas de 1979 cuando se han desarrollado y multiplicado los contactos. En este punto es inexcusable citar la Resolución adoptada por amplia mayoría el 9 de julio de 1981 «sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales», también conocida como «dictamen DILIGENT», del nombre de su Ponente (8). Tras un breve preámbulo en el que se afirma que «el problema de la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales se plantea en nuevos términos desde la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo» y de recordar que «la regresión del número de parlamentarios titulares de un doble mandato priva al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de lazos personales y directos...», la resolución propo-

---

(8) Ver *Journal Officiel des Communautés Européennes* serie C, núm. 234, de 14-9-81, págs. 58-60. Votaron a favor 152 diputados, en contra 20 y se abstuvieron cinco.

ne, en efecto, una pluralidad de fórmulas concretas que cabe reunir así:

- Una conferencia anual de Presidentes de los Parlamentos europeo y nacionales (que, como acabamos de ver, ya existía, si bien no necesariamente cada año).
- Contactos entre los Presidentes y Ponentes de las Comisiones Parlamentarias componentes para materias idénticas.
- La participación de parlamentarios europeos en las reuniones de Comisiones de los Parlamentos nacionales.
- Una cooperación más estrecha entre los grupos parlamentarios de cada partido, es decir, los del partido en cada Parlamento nacional y en el PE.
- Una cooperación más estrecha entre las Secretarías generales de las Cámaras.

Estudiemos uno por uno los puntos enumerados, excepto, como ya adelantamos en la Introducción, la participación de los parlamentarios europeos en las reuniones de Comisiones de los Parlamentos nacionales, que nos parece desde el punto de vista orgánico y jurídico, mejor insertado en el capítulo siguiente, sobre fórmulas internas de cada Cámara nacional.

#### A) *Conferencia de los Presidentes de las Asambleas parlamentarias europeas*

Se trata de una fórmula de iniciativa fundamentalmente italiana, ya que la primera reunión se celebró a instancias de GAETANO MARTINO, Presidente entonces del PE, y precisamente en Roma en enero de 1963, siendo todavía solamente SEIS los miembros de la Europa comunitaria. El contacto se restableció diez años más tarde, en 1973, y concretamente en Estrasburgo por iniciativa del Presidente de la Asamblea comunitaria WALTER BEHRENDT, con asistencia de los Presidentes de la mayor parte de las Cámaras de los tres nuevos miembros de la Comunidad (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca) ingresados en virtud de un Tratado común de adhesión aprobado el año anterior.

El sistema se modificó a partir de la reunión que se celebró

en París en enero de 1975. Desde entonces, se empezaron a celebrar conferencias anuales a las que se invitaba, asimismo, a los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de todos los Estados miembros del Consejo de Europa, es decir, prácticamente de toda la Europa occidental democrática. Estas «grandes» conferencias se han desarrollado, concretamente en Roma en septiembre de 1975, en Bonn en julio de 1976, en Viena en junio de 1977, en La Haya en junio de 1978, en Madrid en mayo de 1980, en Londres en junio de 1982, en Copenhague en junio de 1984 y, por fin, en Lisboa está previsto celebrar la próxima en este mes de junio de 1986.

Sin embargo, en el transcurso de estas reuniones se consolidó el hábito de dedicar una parte muy importante de los debates al examen de los problemas específicos de la Comunidad Europea, lo que llevó a la idea de una conferencia «pequeña», en la que sólo participaran los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros de la Comunidad, y que se desarrollase en años alternos a los de la conferencia «grande». Efectivamente se han celebrado hasta ahora tres conferencias restringidas, la primera en Luxemburgo en junio de 1981, la segunda en Roma en noviembre de 1983 y la tercera en París en junio de 1985. En ellas han participado los Presidentes de unas 20 Asambleas parlamentarias, mientras que en las grandes el número de Presidentes oscila en torno a los 35.

Uno de los problemas que se plantean en estas conferencias reside en las diferencias muy acentuadas existentes entre las funciones de los Presidentes de Cámaras y sus respectivas facultades, lo cual resta *ab initio* capacidad de influencia política a la reunión. De todos modos, se trata de un foro útil por el intercambio general de informaciones que en él se desarrolla.

#### B) *Cooperación entre las Comisiones y los Ponentes*

En este punto se ha desarrollado en los últimos años una actividad intensa y espectacularmente aumentativa, hasta el punto de que se han celebrado ya cerca de cincuenta reuniones entre Comisiones permanentes de competencia sectorial. Estas reuniones

se celebran tanto en Bruselas (que es el lugar de trabajo, como queda dicho, de las Comisiones del PE), como en los diversos Estados miembros, y no necesariamente, por lo demás, en la respectiva capital, probablemente por razones de orden propagandístico, es decir, por el designio de extender la imagen y el conocimiento de las instituciones comunitarias a las diversas regiones de las naciones partícipes y de evitar que los temas comunitarios aparezcan a los ojos de los ciudadanos europeos como arcanos, a los que únicamente tienen acceso los parlamentarios y los miembros del Gobierno nacional en el ámbito geográfico restringido de las capitales elegidas como sedes supranacionales (es decir, Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo) y de las capitales de los Estados.

Un campo que nos parece, sin embargo, mucho más interesante, pero en el que, por desgracia, se ha avanzado bastante menos, es el de los contactos y reuniones entre Ponentes de las Comisiones especializadas, especialmente las de Presupuestos, Agricultura, Transportes y Energía y Política Industrial. Reconocemos las dificultades que se derivan del hecho de que en todas las Cámaras los Ponentes van cambiando con el tiempo, pero esto no debería ser un obstáculo insuperable, pues en toda Comisión de cualquier Parlamento nacional y, por supuesto, del Europeo, existe siempre un plantel más o menos fijo de especialistas de cada grupo político que ejercen o desempeñan el papel de Ponentes en los proyectos normativos o estudios de campos determinados. Es más difícil de superar, en cambio, el factor negativo que supone la limitación del tiempo en todos los Parlamentos, ya sobrecargados de trabajo legislativo y abrumados por el tecnicismo de gran parte de las cuestiones que les toca debatir, así como la complicación que acarrea la multiplicidad de los contactos necesarios, que va en razón o proporción directa al número de Estados miembros, y, por lo tanto, de Ponentes nacionales. Todo esto no significa forzosamente que se considere imposible o inasequible el empeño: simplemente queremos decir que es uno de los aspectos más dificultosos, aunque ciertamente uno de los más sugestivos en principio, de la cooperación entre las Cámaras de Europa y la Cámara europea, si se nos permite la expresión.

### C) *Cooperación entre los grupos políticos*

Esta fórmula se está desarrollando con celeridad y sin mayores dificultades, entre otras razones porque ya data de décadas la práctica del contacto periódico entre formaciones políticas homólogas de diversos países. Nada más fácil, en estas condiciones, que organizar, con motivo u ocasión de la visita de delegaciones de un partido nacional al mismo partido en otra nación, unos contactos entre los euro-diputados de esos dos partidos. Por lo demás, los grupos nacionales no necesitan esperar a este tipo de reuniones para ponerse en relación unos con otros, aparte de que ya en las semanas plenarias de Estrasburgo se celebran virtualmente todos los días reuniones de grupos, que coinciden casi siempre inevitablemente con el horario del Pleno, y es esta una de las razones por las que el Salón de Sesiones suele estar muy poco concurrido, excepto durante los debates de actualidad y urgencia los jueves por la mañana y las votaciones de propuestas de resolución los jueves a última hora de la tarde y por la noche.

### D) *Cooperación entre las Secretarías Generales*

El PE tiene importantes unidades administrativas de su gran estructura residente en Luxemburgo, dedicadas a las relaciones y contactos con las Secretarías Generales de las Cámaras de los Estados miembros, unidades que cooperan igualmente en la preparación de las Conferencias de Presidentes, de las reuniones periódicas de los Secretarios Generales y del Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria, que, si bien engloba a todos los Parlamentos de Europa occidental, es administrado y coordinado *de facto* por la Dirección General V de la Asamblea comunitaria.

Por su parte, los Parlamentos de los Estados miembros han modificado su estructura, con excepciones espectaculares como la de la Cámara de los Comunes británica, para que sus Secretarías Generales, y, en definitiva, los miembros de la Cámara, estén en todo momento bien informados de la actividad comunitaria presente y de la del futuro próximo. Ahora bien, considerando que se trata de mecanismos y dispositivos instituidos no por el PE, sino

por las Cámaras nacionales interlocutoras, creemos, siquiera por un elemental respeto a la línea metodológica que nos hemos impuesto, examinar estos rasgos en el epígrafe o sección inmediata, es decir, en el marco de las fórmulas puestas en marcha por esas Asambleas.

#### IV. ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS ASAMBLEAS NACIONALES PARA LAS RELACIONES CON EL PARLAMENTO EUROPEO

Vamos a dividir esta parte de la exposición entre subsecciones o apartados por orden creciente de intensidad del modo de relación, así en lo jurídico como en lo político: primero, analizaremos, concretamente, los órganos de las Secretarías Generales de los Parlamentos nacionales específicamente encargados de asegurar el «enlace», si se nos permite este término eminentemente militar, con el PE; en segundo lugar, describimos la fórmula, una de las propuestas, como se recordará, por el dictamen DILIGENT y aprobadas por el PE en julio de 1981, de la participación de los miembros de la Cámara comunitaria en los trabajos de las Comisiones competentes de los Parlamentos nacionales, y, finalmente, nos ocuparemos de las Comisiones o comités mixtos o especiales que algunas Asambleas nacionales han constituido precisamente para estudiar los asuntos comunitarios y canalizar las relaciones con el PE y, eventualmente, con otras instituciones u órganos de las Comunidades.

##### A) *Unidades o departamentos especiales de las Secretarías Generales de las Cámaras nacionales*

Como adelantamos al final de la Sección antecedente, la mayoría de las Secretarías Generales de las Asambleas deliberantes de los Estados miembros han establecido, en grado y escala variable, según la dimensión y los recursos económicos de cada Cámara, sendas oficinas de enlace o de contacto con el PE. La única excepción, eso sí espectacular, incluso simbólica, es la Cámara de los Comunes, que ignora oficialmente la existencia de la Asamblea comunitaria, negándose sistemáticamente a mantener relaciones declaradas con ella. También es cierto que en los que podríamos

llamar Parlamentos pequeños o, con más propiedad, Cámaras parlamentarias de países pequeños, como los del Benelux y Grecia, por ejemplo, es la Secretaría de la Comisión de Asuntos Exteriores la que asume, al mismo tiempo, la misión específica de mantener contacto e intercambiar documentos e información con la Dirección General V del PE, y enviar de cuando en cuando a alguno de sus funcionarios de rango superior a que asista a los Plenos de Estrasburgo con el encargo de que informe a su regreso. Veamos brevemente en los párrafos siguientes lo que ha hecho cada Estado miembro en este punto (8 bis).

Empecemos por los «cuatro grandes», es decir, Francia, Italia, Gran Bretaña y la República Federal Alemana:

#### 1) ALEMANIA FEDERAL

Examinemos separadamente lo que ha hecho cada una de sus Cámaras, el *Bundesrat* (Consejo Federal) o Cámara Alta, que, como es sabido, representa a cada uno de los *Länder* o Estados miembros de la Federación y que, al no ser, por cierto, elegida por sufragio popular, sino estar compuesta de miembros de los diversos Gobiernos regionales o de representantes directamente designados por éstos, ha sido considerada por determinados constitucionalistas como no merecedora, en rigor, del calificativo de parlamentaria, y el *Bundestag* (Dieta Federal) o Cámara Baja, que, por el contrario, sí constituye el verdadero Parlamento federal alemán, al ser elegido directamente por los ciudadanos.

a) *Oficina de Enlace del Bundesrat*.—A principios de 1982, concretamente en el Pleno número 509, de 5 de marzo, la Cámara Alta se pronunció sobre la citada decisión del PE de julio de 1981 en materia de relaciones interparlamentarias en el ámbito comunitario, declarando que también ella estaba dispuesta a proseguir los contactos iniciados poco antes. Efectivamente, la Cámara ha ins-

---

(8 bis) Cfr. en este punto, *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 (serie Estudios), edición preparada por Mariano Daranas Peláez como Letrado con destino a la sazón en la Dirección de Estudios y Documentación del Congreso.

tituido un «órgano de enlace» (*Verbindungestelle*) en el seno de su Oficina (es decir, Secretaría) de las Comisiones de Asuntos Exteriores, Asuntos de las Comunidades Europeas, Relaciones Interalemanas y Defensa. Su misión principal consiste, a la vista de los documentos, boletines y actas que vaya recibiendo del PE, en comprobar cuáles son los puntos comunes de deliberación de entrambas Asambleas y de sus respectivas Comisiones y en transmitir lo antes posible a los «euro-diputados» germano-occidentales las «tomas de posición» (*Stellungnahmen*) del propio *Bundesrat* sobre las diversas materias comunitarias, con ocasión del envío por el Gobierno Federal (como trámite previo a la remisión al *Bundestag*) de proyectos de directivas o de reglamentos de las Comunidades.

La Oficina funciona también en sentido inverso, informando a los miembros del *Bundesrat* sobre las resoluciones del PE y sobre los dictámenes y propuestas de resolución de las Comisiones de éste. Bien es verdad que en este punto el flujo de información suele ser menor, pues en general ya han finalizado las deliberaciones del Consejo Federal en el momento en que el PE adopta, por fin, resolución sobre una materia. Sin embargo, es justo consignar que la información proporcionada por la Oficina no se reduce a resoluciones, sino que abarca también otros antecedentes documentales susceptibles de interesar a la Cámara. Así, la Comisión de Asuntos Comunitarios es informada puntualmente por la Oficina de lo tratado en el último Pleno del PE, cada vez que aquélla se reúne.

La Oficina tiene finalmente la misión de preparar contactos y reuniones entre miembros del *Bundesrat* y «euro-diputados», función que va cobrando cada día mayor importancia en la medida ya indicada en que se desarrolla la práctica de reuniones mixtas entre Comisiones especializadas de la Asamblea comunitaria y las de los Parlamentos nacionales.

2) *Oficina de enlace del Bundestag*.—Existe en el seno de la Dirección PB, de Relaciones Parlamentarias (*Abteilung PB, Parlamentarische Beziehungen*), concretamente en el marco de la Sección PB-2, llamada de Asuntos Interparlamentarios (*Interparlamentarische Beziehungen*) una «Oficina de Enlace» (*Verbindungshüro*), con la misión principal de «observar» (*beobachten*)

el desarrollo de los Plenos de la Asamblea comunitaria. Es más, la Oficina tiene sede propia en Estrasburgo y allí envía siempre a uno de sus funcionarios la semana que el PE se reúne (a diferencia del *Bundesrat*, que lo hace sólo cada tres o cuatro meses), a menos que se considere poco interesante el orden del día desde el punto de vista de la Dieta Federal.

La Oficina cumple también la misión de comunicar inmediatamente por teléfono desde Estrasburgo a la Secretaría de la Comisión competente del *Bundestag* las novedades de relieve que puedan surgir durante la reunión plenaria. A veces, pero únicamente para acontecimientos políticamente trascendentes (por ejemplo, la elección del Presidente del PE), la llamada se hace directamente a la Secretaría General (en la práctica, esto no sucede más de dos veces al año).

## 2) FRANCIA

El Parlamento nacional ha seguido en este punto un esquema organizado diferente, que consiste en una unidad administrativa común a la Asamblea de la República y al Senado, constituida paritariamente por funcionarios de una y otra Cámara (a razón de dos de cada una). Su misión fundamental es la misma que las de las oficinas equivalentes en las demás Cámaras nacionales: desplazar a sus integrantes a Estrasburgo en las semanas de Pleno y recoger allí la documentación del PE, para distribuirla luego a todos los parlamentarios de París. La experiencia demuestra, por cierto, que la Oficina de enlace francesa es, entre todas las de esta naturaleza, la que más efectivos envía a las sesiones plenarias; en una palabra, la de mayor presencia efectiva en las sedes comunitarias.

Señalemos, por lo demás, que, sin perjuicio, como acabamos de ver, de una oficina común, cada Cámara tiene su servicio propio, del cual forman precisamente parte los funcionarios suyos en la Oficina de Enlace. Así, la Asamblea Nacional tiene, dentro de un gran Servicio de Documentación Extranjera, una División de Estudios Internacionales y Asuntos Internacionales, y dentro de ésta hay una Sección de relaciones económicas internacionales, desarrollo económico en general, Relaciones Exteriores de la Comu-

nidad Económica Europea y ampliación de ésta (que se ocupa también del Consejo de Europa).

En cuanto al senado, no deja de ser paradójico que, a pesar de su escaso interés, en general, por los problemas europeos, se haya preocupado antes que la Cámara Baja de montar una organización especial para las cuestiones europeas. Efectivamente, en 1979, es decir, hace 13 años, el Presidente del Senado ALAIN POHER, europeísta declarado (y años más tarde, por cierto, Presidente del propio Parlamento Europeo), decidió crear una unidad con el nombre de Servicio de Asuntos Europeos, que sigue teniendo hoy día. Su estructura es mucho más ligera que la de la División homóloga en la Asamblea Nacional, como reflejo del hecho palmario de que el Senado, con sus trescientos componentes, es la mitad de la Asamblea Nacional, que suma actualmente 577 diputados, y de que el número global de funcionarios es asimismo la mitad del de la Cámara Baja.

### 3) GRAN BRETAÑA

Como quiera que en el Reino Unido, como por lo demás, en Alemania Federal y en Italia (no así, en cambio, en Francia), la Cámara Alta se ocupa mucho más de los problemas comunitarios que la Baja (ya hemos dicho que esta ignora olímpicamente al PE), empecaremos, igual que a propósito de la República Federal, por aquella.

a) *Cámara de los Lores*.—No tiene unidad administrativa especial, a diferencia de las Cámaras alemanas y francesas, pero hay que señalar que las relaciones con el Parlamento Europeo, especialmente con los Plenos de Estrasburgo, son seguidas con atención y asiduidad por los altos funcionarios (*Clerks*, los equivalentes de los Letrados de las Cortes Generales en España), de la Comisión de Comunidades Europeas constituida en 1972 con la misión oficial, fundamentalmente jurídica, de considerar las propuestas comunitarias, bien en forma de borrador, bien en otra forma; conseguir toda la documentación necesaria sobre ellas y elevar informes sobre aquellas que a juicio de la Comisión susciten cuestiones importantes de política o de principio, así como sobre

cualesquiera otras cuestiones que la Comisión considere que merecen atención especial de la Cámara. Pues bien, los efectivos totales de la Comisión, que son 14, incluyendo al Asesor Jurídico (*Legal Adviser*) y a su adjunto, están teóricamente a disposición de la Secretaría General de la Cámara para atender las relaciones con el PE, si bien en la práctica suelen ser solamente dos los funcionarios que desplazan cada mes a Estrasburgo para «cubrir» las sesiones plenarias por decirlo en términos periodísticos.

b) *Cámara de los Comunes*.—Ya hemos dicho y repetido cuál es su actitud oficial ante la Asamblea comunitaria: desconocimiento sistemático, y, por lo tanto, ausencia total de contactos administrativos, a pesar de que en 1974, o sea, sólo dos años más tarde que en la Cámara Alta, se constituyó también aquí una Comisión especial para asuntos comunitarios con el nombre de Comisión Especial de Legislación Europea y con las mismas facultades, en líneas generales, que la Comisión de Comunidades Europeas de los Lores, y con unos cuantos altos funcionarios (algunos «*Clerks*» de los Comunes) a su disposición. Con esto queremos decir que, si la Cámara de los Comunes quisiera relacionarse a partir de un momento dado con el PE, no tendría ninguna necesidad de montar nuevas unidades administrativas, si acaso, añadir uno o dos funcionarios al «*staff*» o equipo presente de la citada Comisión (un Letrado y tres Letrados asesores —*Clerks advisers*— que son funcionarios jubilados de la Administración Civil del Estado y nombrados para esta función asesora por la Oficialía Mayor de la Cámara, competentes uno en asuntos de agricultura, pesca y alimentación, otro en cuestiones hacendísticas y fiscales y otro en cuestiones de energía, asuntos exteriores, territorios de Ultramar, sanidad y seguridad social, educación y ciencia, medio ambiente, transporte, protección de los consumidores, etc.), a los que hay que añadir un ayudante del Letrado (o mejor dicho, Letrado ayudante), un asesor jurídico y un documentalista (9).

---

(9) Consideremos que al ser siete en total los funcionarios cualificados de esta comisión de los Comunes, de un total de 55 Letrados, mientras que en la Comisión equivalente de los Lores eran catorce, de un total de diecinueve letrados, es decir, sensiblemente menos de la mitad que en los Comunes, la proporción de personal que dedica la Cámara Baja a los asuntos comunitarios es notablemente inferior a la de la Cámara Alta, lo cual no deja de representar un índice significativo de la poca atención de los Comunes

## 4) ITALIA

Aquí sucede, como acabamos de apuntar a propósito de Gran Bretaña, lo mismo, aunque en menor escala, que en la República Federal, a saber, que se preocupa más la Cámara Alta que la Baja de los temas comunitarios, si bien es cierto que, al ser la organización burocrática y administrativa del Senado considerablemente menor que la de la Cámara de Diputados, son también menos los efectivos que se destinan a cuidar esta parcela de las tareas de la Cámara Alta. Empecemos de todos modos, por la

a) *Organización administrativa del Senado en la materia.*—Anunciemos, sin perjuicio de volver sobre este punto más tarde, que la Cámara Alta, una Comisión específicamente encargada de los asuntos comunitarios, llamada Junta para Asuntos de las Comunidades Europeas (*Giunta per gli affari delle Comunità Europee*), y que esta Junta tiene virtualmente asignados a unos cuantos funcionarios superiores (*consiglieri*, el equivalente italiano de los ya citados Letrados de las Cortes en España), cuya misión es, por una parte, desempeñar la Secretaría de la Junta y, por otra, asegurar el enlace permanente con el PE, la Unión Europea Occidental, el Consejo de Europa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Creado en 1969, existe, en efecto, un servicio denominado Oficina de Relaciones con los Organismos Parlamentarios Europeos (*Ufficio dei rapporti con gli Organismi Parlamentari Europei*), que, como los demás servicios del Senado (mucho menos jerarquizados, mucho más sencillos «verticalmente», que los de la Cámara depende directamente de la Secretaría General, y que consta de dos «consejeros» (de un total de 45 para la Cámara divide la extensa y complicada Secretaría General de la Cámara Alta) y de 3 «coadyuvantes parlamentarios» (documentalistas, etcetera), amén del personal administrativo y auxiliar.

Es interesante señalar que los servicios administrativos de la Cámara Alta se turnan con sus equivalentes de la Baja (que son, sin embargo, Cuerpos separados a semejanza de Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña, y a diferencia en cambio de Es-

---

por lo que sucede en el plano supra-nacional en Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo. Cfr. estudio citado, *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, págs. 44-58.

pañía, donde los Letrados lo son de las dos Cámaras indistintamente) para asistir cada mes a los Plenos de Estrasburgo, con el consiguiente ahorro de dinero y de tiempo para el conjunto formado por las dos Cámaras, ya que un mes determinado el funcionario del Senado informa a su regreso a todos los parlamentarios de entrambas Cámaras y al mes siguiente hace lo propio el funcionario de la Cámara de Diputados.

b) *Del Servicio de Relaciones Comunitarias e Internacionales de la Cámara de los Diputados.*—La gestión de las relaciones con organismos supranacionales en general y con las Comunidades Europeas, la OTAN, la UEO y el Consejo de Europa, en particular, corre a cargo de una unidad especializada, entre las 25 en que se divide la extensa y complicada Secretaría General de la Cámara Baja. La unidad consta en total de cuatro «consejeros» y de una docena aproximada de funcionarios de rango diverso.

5) *Restantes países miembros: referencia especial a España.*—Los Parlamentos de los países medianos o pequeños de la Comunidad no tienen, con excepción de las Cámaras españolas (y con la salvedad de que no tenemos aún datos de la Asamblea de la República Portuguesa), unidades especiales para el seguimiento de las reuniones plenarias y de los asuntos del PE. En general, son los funcionarios de la Comisión respectiva de Asuntos Exteriores los que asumen esta tarea, con la muy señalada excepción del *Folketing* o Cámara única danesa, donde se ha creado por ley ordinaria una importantísima Comisión llamada del Mercado Común, cuya misión es nada menos que controlar *a priori* la política del Gobierno en materia comunitaria, hasta el punto de que el Gobierno no puede comprometer al Estado danés en negociación alguna en el marco de las Comunidades sin tener previamente el asentamiento de dicha Comisión. Como consecuencia de esta situación muy especial, en Dinamarca son los servicios administrativos de esta Comisión y no los de la de Asuntos Exteriores, quienes asumen el enlace o coordinación con el Parlamento Europeo.

Digamos finalmente, en el marco de esta subsección que en enero pasado, a los pocos días de haberse formalizado, mejor dicho consumado el ingreso de España en las Comunidades, la Secretaría General del Congreso de los Diputados ha dispuesto la creación en el seno de su Dirección de Estudios y Documentación

de una Jefatura de las Comunidades Europeas, a la que se han asignado dos Letrados de las Cortes Generales y que tiene, entre otras misiones, la de seguir los sucesivos Plenos de Estrasburgo para elaborar y repartir a la semana siguiente (o, a más tardar, dentro de las dos semanas siguientes), un informe resumido de lo tratado en las reuniones. Obsérvese que la unidad administrativa no está encuadrada en la Dirección de Relaciones Interparlamentarias de la Cámara, como ocurre, en cambio, con la Oficina de enlace del *Bundestag* y en menor medida con la de la Cámara de Diputados italiana. Es en definitiva: al modelo francés, es decir, al servicio de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea, dentro de la División de Estudios Internacionales y Asuntos Internacionales en la Asamblea Nacional, al que más se acerca el esquema español.

Terminemos apuntando que en el pasado mes de abril el Senado ha creado también su propia Jefatura de Comunidad Europea. Es muy pronto aún para predecir cuáles van a ser las eventuales relaciones entre las dos unidades, relaciones que en cualquier caso quedan automáticamente facilitadas por el hecho de que también la unidad del Senado está bajo la dirección de un Letrado, es decir, de un alto funcionario que pertenece al mismo cuerpo que los titulares de la Jefatura análoga del Congreso. Lo ideal sería adoptar la fórmula italiana de rotación del Jefe de la unidad del Senado y del jefe de la unidad del Congreso (o de su ayudante o adjunto) en los viajes a Estrasburgo, pero todo depende en definitiva de la decisión que adopte la Secretaría General de cada Cámara.

B) *Participación de los parlamentarios europeos en los trabajos de comisiones de las Cámaras nacionales*

Es una fórmula que se ha desarrollado con cierto grado de éxito en las Asambleas deliberantes de algunos Estados miembros. Así, en Bélgica, o más concretamente, en su Cámara de Representantes (Cámara Baja), los Parlamentos Europeos de nacionalidad belga pueden, previa solicitud de ellos mismos al Presidente de la Comisión permanente interesada y con el asentimiento de ésta, participar a título informativo en las reuniones de las diversas co-

misiones, incluso ser invitados a tomar parte con voz, pero sin voto, a una sesión de las mismas o a hablar formalmente sobre problemas de interés especial para Bélgica, que se estén discutiendo en el foro comunitario. En el Senado no existen disposiciones análogas, pero se ha dado el caso de que alguna comisión, como la de Agricultura en marzo de 1982 y 20 de enero de 1983 a propósito de los precios agrícolas, haya invitado a los parlamentarios europeos del país en debates determinados (pero sin voto, naturalmente, pues no formaban parte, constitucionalmente hablando, de la Cámara Alta).

En los países Bajos existe también la posibilidad de hacer participar los «euro-diputados» holandeses en las comisiones nacionales, posibilidad que se materializa de vez en cuando.

Ahora bien, en Italia el país miembro que más ha utilizado esta técnica, consagrándola incluso expresamente en los Reglamentos de sus dos Cámaras. Así el artículo 142 del Reglamento del Senado (10), dispone o dicho más exactamente, prevé que a petición del Gobierno o de ocho senadores «*o de un quinto de los senadores componentes de la delegación italiana ante el Parlamento Europeo*», la Junta para los asuntos de la CC EE pueda acordar que se celebre debate con intervención del Ministro competente, acerca de propuestas de la Comisión de las CC EE, en previsión de que puedan inscribirse en el orden del día del Consejo de Ministros comunitario, o también en relación con otros asuntos relativos a los acuerdos sobre las comunidades. En este caso, se dispone expresamente (apdo. 2) que «participan en las reuniones de la junta, sin voto, los Senadores componentes de la delegación italiana en el Parlamento Europeo que no formen parte de la propia Junta».

El Reglamento de la Cámara de Diputados contiene disposiciones parecidas en su Capítulo XXVIII (*De los procedimientos de enlace con la actividad de organismos comunitarios e internacionales*) (11).

---

(10) Ver traducción íntegra española del Letrado de las Cortes Mariano Daranas en «Boletín de Legislación Extranjera» (en lo sucesivo BLE) de las Cortes Generales, núm. 36, de septiembre de 1984, págs. 950-1.006). Ver asimismo trabajo citado del Congreso, *Los Parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, págs. 59-79.

(11) Ver igualmente traducción española del propio señor Daranas en el BLE núm. 37, de octubre de 1984, págs. 1.089-1.142.

Así, el artículo 126, que es el correlativo del recién mencionado 142 del Senado, dispone lo mismo, es decir, por lo que a nuestro estudio interesa que se celebre un «debate preventivo» en relación con propuestas de la Comisión de las CC EE y en previsión de que se indujan determinados puntos en el orden del día del Consejo de Ministros de las CC. Hay, sin embargo, diferencias de cierto relieve: primera, que el debate no se celebra en una Comisión o Junta específica, sino en el seno de cualquiera de las comisiones permanentes (en principio, naturalmente, la de asuntos exteriores, pero también las de agricultura, transporte, industria y energía, etc.); segunda, que el debate se celebra a petición de un representante de grupo o del Gobierno, pero no se cita la posibilidad de que sea también a iniciativa de los diputados componentes de la Delegación italiana ante el PE, y tercera, que para el tratamiento de este tipo de asuntos, el Presidente de la Cámara podrá ordenar el nombramiento de una «Comisión especial» compuesta, por regla general, de dos diputados por cada una de las comisiones permanentes interesadas y por los 18 diputados componentes de la delegación al PE.

Ante todo surge la objeción de si entramos preceptos conservan validez en cuanto a la posibilidad de que participen con voz, pero sin voto, los euro-diputados italianos que no sean al mismo tiempo miembros del Senado de la República o de la Cámara de Diputados, objeción tanto más acuciante cuanto que son cada vez menos los casos de doble acta, como ya se dijo, y que ya no existen las Delegaciones de componentes de cada Cámara y del PE, como tales órganos, desde que en 1979 se instauró la elección popular directa de la Asamblea comunitaria. Hay que reconocer que, en rigor, es decir, si nos atenemos estrictamente a la letra de los dos preceptos citados, los euro-diputados que sean al mismo tiempo senadores italianos no pueden participar en las reuniones de la «*Giunta*» de la Cámara Alta, y que los euro-diputados que no ostenten la condición de diputados del Palacio Montecitorio (sede de la Cámara Baja en Roma), no deben tener acceso a las reuniones de las comisiones permanentes, ni siquiera con pero sin voto. Sin embargo, no conviene exagerar el rigorismo hermenéutico en este orden de cosas, pues nada impide, ni el Parlamento italiano ni en cualquier otro que las comisiones celebren reuniones fuera, por así decir, de protocolo y sin acta formal, en las que puedan tomar parte

como simples interesados los diputados del PE, aparte de que tampoco hay en los dos Reglamentos citados precepto alguno que prohíba la posibilidad de la intervención puramente consultiva o asesora de los miembros de la Asamblea comunitaria en reuniones externas y puramente informativas de las comisiones (otra cosa sería, en cambio, su participación consultiva en reuniones de tipo legislativo o dictaminador).

De cualquier manera, hay que reconocer que tampoco en las Cámaras italianas ha dado de hecho gran juego la figura de la participación de la Asamblea comunitaria, ni siquiera en la época en que ésta era designada y no electiva.

Es hasta cierto punto paradójico, por lo menos a primera vista, considerando los antecedentes históricos y la situación constitucional, que la única Cámara de los Parlamentos Nacionales que ha conseguido, si bien de un modo indirecto, hacer participar efectivamente en sus trabajos internos a los «euro-diputados», ha sido la de los Lores, y decimos paradójico por ser el Reino Unido, como queda dicho, el país europeo (junto con Dinamarca y Grecia) que con más recelos ha mirado siempre la supranacionalidad de la construcción comunitaria como atentatorio al sacrosanto principio de la soberanía del Parlamento británico, y también, porque dentro ya del esquema parlamentario británico, la Cámara de los Lores no tiene desde principios de siglo la misma influencia política ni siquiera los mismos poderes legislativos que la de los Comunes. Pues bien, hay que reconocer que la citada Comisión de las Comunidades Europeas, a través fundamentalmente de sus siete subcomisiones especializadas por sectores (12), cita muy a menudo a diputados del PE, preferente —pero no únicamente— a euro-diputados de nacionalidad británica, por razones palmarias, para tomarles declaración formalmente en calidad de «*testugis*» con motivo del examen o estudio detenido de alguna directiva o de algún proyecto de reglamentación de las Comunidades, sobre el cual la Comisión tiene que elaborar al final el correspondiente informe para el Pleno. Las au-

---

(12) Son las siguientes: A) Hacienda, Economía y Política General; B) Relaciones Exteriores, Comercio e Industria; C) Educación, Empleo y Asuntos Sociales; D) Agricultura, Alimentación y Defensa del Consumidor; E) Asuntos Jurídicos; F) Energía, Transporte, Tecnología e Investigación, y G) Medio Ambiente.

diciencias de parlamentarios del PE por estas subcomisiones son, en honor a la verdad, de los actos más instructivos, concienzudos e interesantes en el campo un tanto difuso de las relaciones entre los Parlamentos y el PE, si bien es cierto que no tienen como fin ni como marco formal la relación con la Cámara comunitaria como tal, sino el designio de obtener información concreta y personal de alguien que en un momento dado ostenta la condición de parlamentario europeo, pero que no constituye, ni mucho menos, la única clase o categoría de personas que pasan y declaran ante las Subcomisiones a lo largo del año.

C) *Comisiones o comités especiales de los Parlamentos nacionales para la relación con el PE*

Como ya he anticipado a título o de modo incidental en las páginas anteriores, son muy numerosos los Parlamentos nacionales que han creado comisiones especiales para los asuntos comunitarios, dentro del marco de su sistema de comisiones permanentes de ámbito sectorial. Nos remitimos al *Bundesrat*, al Senado italiano y a las dos Cámaras británicas, así como al *Folketing* danés, y podríamos igualmente citar, como órganos especiales, ya no como comisiones *stricto sensu*, las Delegaciones Parlamentarias para las Comunidades Europeas de las Cámaras francesas (una en cada Cámara), compuesta cada una por 18 miembros de la respectiva Asamblea elegidos por toda la legislatura (o sea, 5 años) en proporción a los efectivos de los grupos parlamentarios, en virtud de una ley de 6 de julio de 1979. Hay que citar también la Comisión Mixta existente en el Parlamento irlandés, con 25 miembros en total, 18 de ellos diputados del Dail Eireann y los otros 7 senadores. El último caso que cabe citar (a reserva, naturalmente, de que Portugal haya hecho algo parecido en lo que va de año) es la creación en el seno de las Cortes Generales, por el artículo 5 de la Ley 47/85, de 27 de diciembre, sobre Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, de una Comisión Mixta del Congreso y del Senado, denominada precisamente Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, compuesta por nueve Diputados y seis Senadores, y presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados o persona en quien éste delegue con carácter permanente (B.O.E. de 30-12-85). En cuanto a los demás

países comunitarios, como Grecia, Holanda, Italia en lo relativo a su Cámara Baja, Luxemburgo, etc., es la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara (o de cada una de las Cámaras) quien se encarga directamente de los asuntos comunitarios.

Ahora bien, es forzoso, es inexcusable consignar que estas Comisiones no se ocupan casi nunca del PE, y cuando lo hacen, es de un modo episódico u ocasional; más aún, ni siquiera se citan las relaciones con la Asamblea comunitaria en las leyes que las crean o en los Reglamentos parlamentarios que las regulan. La única excepción es el artículo 43 del ya citado Reglamento del Senado italiano, que, titulado «Examen de las resoluciones del Parlamento Europeo y de las decisiones adoptadas por las Asambleas internacionales», ordena que las resoluciones votadas por la Asamblea supranacional en Estrasburgo se transmitan formalmente por el Presidente a las Comisiones competentes *ratione materiae*. A la Comisión destinataria toca decidir, a la vista de la significación del caso, si procede o no abrir debate, y en caso afirmativo la Comisión deberá requerir a la de Asuntos Exteriores y «en su caso» (es decir, en la hipótesis de temas de las CC. EE.) a la Junta de Asuntos de las Comunidades Europeas» a que expresen su propio parecer. Ahora bien, la verdad es que, por lo menos hasta noviembre del pasado año de 1985 (última fecha de la que tenemos datos) no se había hecho uso de esta disposición, ya que, según gráfica expresión de un alto funcionario del Senado italiano, las «resoluciones del PE terminan casi siempre en una gaveta» (*le risoluzioni del Parlamento Europeo finiscono quasi sempre nel cassetto*). Nos encontramos, pues, otra vez ante un caso típico: existen las estructuras, dígame lo que se diga (otra cosa es que puedan estar mejor concebidas, menor dotadas o mejor gestionadas), existen las fórmulas y los dispositivos, pero falta la voluntad política de ponerlas en marcha o de aprovecharlas sistemáticamente.

La única iniciativa interesante que se ha acometido en este punto en los últimos años, pero es aún muy pronto para juzgar de sus resultados, es la creación en la República Federal Alemana en 1983, o sea, hace tres años, de un «Comité de Europa» (*Die Europa-Kommission*) por acuerdo del *Bundestag* o *Dieta Federal*, como Comisión parlamentaria especial para asuntos europeos, al margen, por lo demás, del sistema normal de comisiones legislativas (que

en Alemania se denominan *Ausschusse*), es decir, igual, *mutatis mutandis*, que lo ocurrido en Francia con las dos Delegaciones Parlamentarias. Este Comité se compone paritariamente de once miembros del propio *Bundestag* y de once euro-diputados alemanes, y tiene que reunirse dos veces al año en principio. Sin embargo, desde su primera reunión en octubre de 1983, había celebrado ya hasta principios de noviembre de 1985, o sea, en sólo dos años, un total de 21 sesiones, lo que parece ser un síntoma de interés de la Dieta Federal por los asuntos comunitarios que tradicionalmente no había demostrado.

#### V. VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS DIVERSAS FÓRMULAS DESCRITAS DE RELACIÓN Y CONTACTO

Como quiera que, según se recordará, ya hicimos la crítica del sistema del «doble mandato» al final de la Sección II, nos limitamos aquí, como también anunciamos, a la crítica de lo expuesto en las Secciones III y IV.

Es evidente que en cualquier análisis social o político, el examen crítico tiene que centrarse en el cotejo o contraste entre los fines deseados y los resultados conseguidos, lo cual implica forzosamente formular de modo exacto esos fines o propósitos. Pues bien, hay que preguntarse, por encima de formulaciones europeístas de carácter genérico y de tono casi siempre retórico (lo cual no significa, por fuerza, que no sean válidas ni ciertas, pero sí que no sirven como base a un estudio más o menos científico), cuáles eran o se pretendía que fuesen los objetivos o finalidades de la colaboración interrelación del PE y de las Cámaras nacionales. Creemos que uno de los analistas que mejor han expuesto este punto ha sido GUGLIELMO NEGRI, en su comunicación al ya citado Seminario romano de octubre de 1983 (pág. 27). Decía, efectivamente, NEGRI:

«La colaboración... puede realizarse en relación con tres sectores, por lo menos, de actividad: a) en primer lugar, en relación a la elaboración y control de la dirección política comunitaria (*indirizzo politico comunitario*), a través de los contactos e interacciones que permiten al «*decision-making*» ser homogéneo a nivel europeo y nacional; b) en segundo lugar, respecto a la puesta en práctica

de la normativa secundaria comunitaria, para la cual una relación más estrecha entre Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales *preventiva* a la fase de decisión podría resolver no pocos problemas de adaptación; c) en tercer lugar, con referencia al circuito de la información parlamentaria, cuya transmisión de Parlamento a Parlamento debe facilitar cada vez más un proceso de decisión (nacional y europeo) consciente de las opciones políticas y de las soluciones legislativas que se hayan realizado en otras partes.»

A párrafo seguido, el preopinante resume sucintamente así los tres sectores que él mismo acaba de describir: «dirección y control; homogeneidad de la puesta en práctica, circuito de la información».

Otro de los participantes en el Seminario, GIANPIERO ORSELLO, propone dos métodos o técnicas que son en realidad fines en sí mismos, y que no dejan de guardar relación con el punto a) de NEGRI. Decía, en efecto, ORSELLO:

«El problema de las relaciones entre Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales se podría, por lo tanto, resolver mediante una conexión con carácter *preventivo* y una conexión de orden *consecutivo*, en especial con motivo de deliberaciones de significación especial del Parlamento Europeo. La conexión preventiva podría darse mediante debates periódicos en el interior de las Comisiones procedentes de los Parlamentos nacionales y mediante un debate general en el marco parlamentario nacional sobre *el estado de la integración europea*; la conexión consecutiva podría darse por los mismos medios que la de carácter preventivo, si bien supeditando los debates al resultado de determinadas decisiones del Parlamento Europeo (por ejemplo: proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, procedimiento electoral uniforme, poderes en materia presupuestaria, recursos propios, etc.).»

Digamos, finalmente, en materia de objetivos o propósitos, que se ha invocado por ciertos autores una cierta misión de *complementariedad* entre el PE y las Cámaras nacionales, en el sentido de que, como los Parlamentos nacionales no pueden de hecho, aunque de derecho, es decir, constitucionalmente, deban hacerlo, controlar el proceso galopante y abrumador de elaboración de reglamentos y directivas por la Comisión de Bruselas y el Consejo de Ministros, en materias que forzosamente repercuten en el ordenamiento nacional

de cada país miembro, es el PE quien debe controlar las propuestas de resolución normativa del Consejo de Ministros comunitario.

Expuestos los fines o aspiraciones, veamos los resultados. En primer lugar, por lo que se refiere a la consecución de un proceso de decisión armónico a nivel europeo y nacional, hay que reconocer que se está muy lejos de esta meta, y no precisamente por culpa del PE, y, en definitiva, tampoco de los Parlamentos nacionales (si bien, puestos a hacer una asignación de culpas, a éstos probablemente les toque más responsabilidad), sino fundamentalmente de los Gobiernos o Poderes Ejecutivos nacionales, que no tienen de momento la suficiente voluntad «europeísta» como para hacer avanzar a las CC. EE. de modo significativo, a saltos y no con pequeños pasos como los del Acta Unica. Bien es verdad que el ejemplo que dan muchos Parlamentos nacionales omitiendo el trámite que a menudo les impone la ley (caso de las Cámaras francesas, en virtud de la Ley de ratificación del Tratado de Roma) o el Reglamento parlamentario (caso, hasta cierto punto, de las Cámaras italianas) de debatir una vez al año, como mínimo, las cuestiones generales de política comunitaria o simplemente el Estado de las Comunidades no constituye un estímulo, que digamos, a la diligencia e iniciativa del Gobierno. El hecho es que cuando se habla de fomentar las relaciones entre la Asamblea supranacional y las nacionales, con independencia de que esto en sí sea bueno, se está actuando, consciente o inconscientemente, sobre los efectos y no sobre las causas, que radican, como acabamos de decir, en la falta de una voluntad enérgica en las instancias ejecutivas, y también en las legislativas de los Estados miembros.

Lo anterior no quita para que el PE se haya convertido en los últimos años en el verdadero centro de impulsión y dirección política de las Comunidades, sustituyendo así en el papel orientador a la Comisión de Bruselas, que fue quien lo tuvo en los diez o quince primeros años; pero una cosa es que el PE sea la verdadera sede del «*indirizzo politico comunitario*» como lo demuestra el proyecto SPINELLI de Tratado creador de la Federación Europea, y otra muy distinta, que ese «*indirizzo*» haya logrado mayor coordinación con los Parlamentos nacionales. En este punto, los resultados han sido hasta ahora prácticamente inexistentes.

Por lo que se refiere al objetivo b) de NEGRI, que coincide virtualmente con el de la complementariedad en el control legislativo, tampoco se ha conseguido gran cosa, pues la Comunidad sigue legislando profusamente y los Parlamentos nacionales continúan tan desamparados técnicamente, con excepciones, y sólo hasta cierto punto, como la de las Cámaras británicas o la Comisión del Mercado Común del *Folketing* danés, como lo han estado desde casi los primeros momentos de existencia de las Comunidades, sin que las relaciones entre la Cámara supra-nacional y las Cámaras nacionales parezcan haber resuelto gran cosa. Es cierto que hay contactos entre Comisiones y Ponentes, pero a la hora de la verdad nacional, si se nos permite la familiaridad, cada Parlamento sigue «yendo por libre», y no, por cierto, debido a iniciativa suya, sino porque está supeditado a la iniciativa legislativa de su Gobierno nacional.

Finalmente, en cuanto a información, sí se puede decir que han dado resultados apreciables, al menos en lo cuantitativo, pues es palmario el flujo de información entre las Cámaras nacionales y el PE, sobre todo del segundo a las primeras, a través de múltiples canales, entre ellos los intercambios regulares de datos entre las respectivas Secretarías Generales. Pero no es seguro que esto en sí sea siempre bueno, pues el problema principal de los parlamentarios de cualquier país del mundo es el exceso de documentación, la avalancha de información rara vez bien seleccionada según criterios de oportunidad e interés, que les abrumba a cada momento impidiéndoles concentrarse en los puntos realmente significativos. Se han logrado, pues, resultados estimables en cantidad, pero no está claro (más bien está claro lo contrario), que se haya conseguido mejorar apreciablemente la calidad media o, si se prefiere, la importancia política en cada momento, de la información suministrada.

En realidad, es que, como sostuvo ANDREA CHITI-BATELLI (13) en el Seminario de Roma, en octubre de 1983, en una intervención que contrastaba espectacularmente con las demás por lo negativo del juicio general y por la franqueza en ocasiones un tanto desabrida

---

(13) El autor, durante largos años alto funcionario de la Secretaría General del Senado italiano, y buen conocedor, por lo tanto, de los problemas y aspectos prácticos del tema objeto de esta exposición, es, por lo demás, uno de los principales analistas del Parlamento Europeo, gracias a su obra *I poteri del Parlamento Europeo*, Milán, A. Giuffré, Editt., 1982.

de su tono (con enjundiosas referencias, por lo demás, a la literatura clásica española, concretamente al entremés cervantino «El rufián dichoso»), las relaciones PE-Parlamentos nacionales «no tienen objeto» en el plano normativo e institucional, y, por lo que se refiere al plano político, únicamente podrían tener utilidad —decisiva, eso sí— para un objetivo concreto y en un momento singular, a saber, la ratificación en algún día que todos los europeístas, incluido el dicente, esperan no tarde demasiado, del Tratado de Unión Federal Europea, más conocido como proyecto SPINELLI (firmado por el PE en febrero de 1984) o bien de cualquier otro tratado de signo análogo, pues ese día será sencillamente determinante el concurso de las Cámaras nacionales desde el punto de vista constitucional y político, para lo cual tendrá que darse previamente una verdadera coordinación con el foro supranacional. Fuera de esta ocasión, concluye el autor, no hay justificación alguna en unas relaciones, que en el mejor de los casos resultan inocuas, pero que podrían incluso resultar contraproducentes para la empresa de la unidad europea. La prueba es que ningún Estado federal las tiene instituidas entre su Parlamento nacional y las Cámaras de los Estados federados o regionales. CHITI-BATELLI confiesa con loable sinceridad, que sí conviene, en cambio, el contacto asiduo y permanente entre Comisiones y, sobre todo, Ponentes especializadas, hasta el punto de que es el único aspecto del complejo de relaciones actuales que salva de su crítica generalizada, pero añadiendo insistentemente que esto debe hacerse sobre la base de una mutua información *selectiva*, que únicamente cubra los aspectos complementarios, ya que todo suministro masivo indiscriminado de datos no hará más que agravar el problema que ya abrumba a los parlamentarios de todo el mundo, a saber, el exceso de papeles y de información, que impide concentrarse en lo realmente interesante o prioritario.

Concluyamos, por nuestra parte, diciendo que CHITI-BATELLI no deja de tener razón, pero que políticamente no deja de ser interesante, como símbolo de una realidad incipiente, y más aún como recordatorio de una obligación pendiente, y de las etapas que faltan por recorrer. Es evidente, es meridiano que en sí mismas las conferencias de Presidentes de Cámaras, los viajes de delegaciones parlamentarias y las reuniones de Comisiones sobre temas genéricos (otra cosa son, en cambio, las de temas monográficos de actualidad) no van a contribuir gran cosa al proceso de integración europea,

amén de ser gravosas para todos los contribuyentes europeos, pero no cabe duda de que contribuyan a mantener el clima, el medio-ambiente psicológico y político necesario para que los Gobiernos nacionales y, en definitiva, su emanación o concreción supra-nacional que es el Ejecutivo de Bruselas y, sobre todo, el Consejo de Ministros de las CC.EE., no flaqueen a la hora de seguir avanzando por el camino de la unidad.