

CONTROL PARLAMENTARIO Y COOPERACION
INTERPARLAMENTARIA EN LA INCORPORACION,
APLICACION Y SEGUIMIENTO DE LAS CONSECUENCIAS
DE LAS NORMAS DEL DERECHO EUROPEO EN LOS
ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

GERALD KRETSCHMER (*)

La producción de normas jurídicas europeas requiere la legitimación democrática de los Parlamentos. Aunque el Parlamento Europeo se ha visto reforzado por los Tratados de Maastricht (BGB1 1992 II 1253), todavía no cuenta con todas las competencias legisladoras que en el caso de los Parlamentos nacionales son estructuralmente irrenunciables. Al mismo tiempo, a los Parlamentos nacionales les corresponde una responsabilidad en la creación de normas jurídicas europeas, cosa que el Tribunal Federal Constitucional ha resaltado especialmente en su sentencia de 12 de octubre de 1993 (2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; EuGRZ 1993, 429 ss.). La Conferencia de Jefes de Gobierno de Maastricht exhortó a los Parlamentos nacionales a participar en los asuntos europeos y a cooperar entre sí y con el Parlamento Europeo (13.^a declaración, BGB1 1992 II 1321). Ciertamente, la cooperación de los Parlamentos en la preparación de actos normativos europeos centra la atención de la conciencia pública. La nueva redacción del artículo 23 de la Ley Fundamental y la Ley sobre Cooperación del Gobierno Federal y el Bundestag alemán en asuntos relativos a la Unión Europea (BGB1 1993 I 311) han garantizado al Parlamento la posibilidad de influir en todo ello. A las funciones parla-

(*) El autor, Dr. GERALD KRETSCHMER es director de la Secretaría de la Comisión de Verificación de Elecciones, Inmunidad y Reglamento del *Bundestag* alemán.

mentarias en relación con Europa pertenece también la cooperación en la incorporación del derecho europeo al derecho nacional, así como el control parlamentario de la aplicación, los efectos y las consecuencias del derecho europeo en los Estados miembros. El artículo que sigue a continuación se centra en la fase de las tareas parlamentarias subsiguientes a la aprobación de actos normativos europeos.

I. SOBRE LAS CORRELACIONES ENTRE LA PREPARACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACTOS NORMATIVOS (1)

La transformación de las Comunidades Europeas (CE) en la Unión Europea (UE) en virtud del Tratado de Maastricht ha recordado con renovada insistencia a los Parlamentos nacionales que les corresponde también desempeñar un papel en la formación de la voluntad política europea y que aún deben definir los cometidos del mismo.

Las reflexiones acerca de la cooperación eficaz de los Parlamentos en asuntos europeos se centran en la actualidad en la preparación de normas jurídicas de la Unión Europea. Dentro de la tradición parlamentaria se enmarca también el hecho de ver en la labor legislativa, desde el asesoramiento hasta la aprobación de las leyes, pasando por su desarrollo, el área principal de trabajo de los diputados. Para equilibrar la menguante competencia legislativa nacional es también por ello imprescindible que los Parlamentos nacionales, si quieren conservar su auténtica influencia política, colaboren en la preparación de los actos normativos. La pregunta que se plantea hace referencia a la posibilidad de que cuando los Parlamen-

(1) El presente artículo se basa en una conferencia pronunciada el 3 de marzo de 1994 en el transcurso de un Seminario organizado en Berlín por el Centro Europeo de Ciencia y Documentación Parlamentarias (EZPWD) sobre el tema «Sobre el papel de los Parlamentos en la creación de Derecho comunitario y su incorporación al derecho nacional». La versión impresa publicada se ha ampliado y completado con referencias bibliográficas seleccionadas.

tos fijan su atención en las deliberaciones legislativas de la Unión Europea, esto es, después de que los órganos comunitarios han manifestado, de manera informal o incluso formal, la necesidad de crear normas jurídicas o incluso la han reconocido, sea ya demasiado tarde (2). Las desventajas que se derivan de la obligación de reaccionar a iniciativas extrañas pueden compensarse si con anterioridad se recopila información que deje entrever dicha necesidad o admita consultas críticas sobre los deseos emergentes en materia de legislación. Esta información afecta a los efectos del derecho europeo sobre el derecho nacional, los cuales se dejan sentir inmediatamente después de la decisión del Consejo sobre cada uno de los actos normativos que los Estados miembros están en condiciones de aplicar directamente o bien han de transformar primero en derecho nacional.

De acuerdo con lo anterior, tanto a los Parlamentos nacionales como al Parlamento Europeo les está reservado también un papel en las fases de incorporación al derecho nacional de las normas europeas aprobadas y de aplicación del derecho europeo por parte de los Estados miembros. En una audiencia del 30 de noviembre de 1993 en Bruselas, la Comisión De derecho y Derechos Civiles ya llamó la atención al respecto (3).

(2) La influencia que tuvo el primer impulso legislativo en el resultado final de las deliberaciones correspondientes es sobradamente conocida: cfr., por ejemplo, la prohibición del rey de Prusia Guillermo II, de 6 de febrero de 1895, al comienzo de unas consultas previas a la resolución del Ministerio del Estado; pasaje *cit.* por KRETSCHMER, «Parlamentarische Ansätze einer Gesetzgebungslehre», en KINDERMANN (ed.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982*, 1982, pág. 117 y sigs. (123, 129). Asimismo cabe remitir, por ejemplo, al debate sobre el significado de las asociaciones de coalición para la preparación de leyes en Alemania: cf., entre otros, OBERREUTER, «Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene?», en: HILL (ed.), *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, 1989, pág. 121 y sigs.; SCHRECKENBERGER, *Procedimientos informales para preparar decisiones entre el Gobierno Federal y las fracciones mayoritarias –conversaciones y rondas de coalición–*. Conferencia pronunciada en Boon el 11 de noviembre de 1992 ante la Asociación Alemana para Asuntos Parlamentarios, asoc. reg.

(3) Cf. el cuestionario de la Comisión de Derecho y Derechos Civiles del Parlamento Europeo de 11 de noviembre de 1993 (PE 206.952) para ser oído

A pesar de ello, los Parlamentos apenas se han dedicado, hasta ahora, a observar las consecuencias legales ni en relación con el derecho supranacional ni con el nacional (4). Sin embargo, el seguimiento de las consecuencias forma parte de las funciones tradicionales de los Parlamentos. Esta evaluación *ex-post* es, en realidad, un subcometido de la función parlamentaria que nosotros llamamos control parlamentario. Incluso el Gobierno monárquico tuvo que aceptar esta competencia parlamentaria como control ulterior; los gobiernos democráticos han de aceptar además el control concomitante y el control precedente por parte de los Parlamentos.

Para ejercer esa función de control interesan las posibilidades de actuación y las oportunidades reservadas al Parlamento Europeo y, sobre todo, a los Parlamentos nacionales para el cumplimiento y la aplicación del derecho europeo ya aproba-

el 30 de noviembre de 1993, el informe de 1 de febrero de 1994 (PE 207.258 def.) y la resolución del PE de 20 de febrero de 1994 (PE 180.707); en este contexto véase también, entre otros, la exigencia del Parlamento Europeo referente a la información sobre la aplicación de acuerdos en el apartado segundo de su resolución sobre la participación del Parlamento Europeo en convenios internacionales de los Estados miembros y de la Unión sobre colaboración en las áreas de Justicia e Interior, BT-Drs. 12/6847; cf. también el informe del grupo de trabajo del Presidente del Parlamento, «Control del proceso normativo comunitario y colaboración de los Parlamentos», en: *Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*; WF XX-77/93. El número 147/148 del Boletín de Legislación Extranjera (BLE) de las Cortes Generales, Madrid, febrero 1994, ofrece una panorámica de la situación jurídica más reciente después de Maastricht.

(4) Cf. para muchos: HILL, «Jura 1986», pág. 57 y sigs. (63); KRETSCHMER, «Evaluierung –von Nutzen für das Parlament?», en: HELLSTERN-WOLLMANN (eds.), *Handbuch für Evaluierungsforschung*, vol. 1, 1984, pág. 405 y sigs.; DELLEY, «L'évaluation législative, instrument de l'action parlementaire», en: *Das Parlament –«Oberste Gewalt des Bundes»?*, Homenaje de la Asamblea Federal con motivo del 700 aniversario de la Confederación, por encargo del Presidente del Consejo Nacional y del Consejo de Estamentos, publicado por los Servicios Parlamentarios, 1991, pág. 337 y sigs. Sobre los límites de una evaluación, cf. recientemente: KARPEN, ZG, 1994, pág. 57 y sigs., con remisión al artículo no publicado todavía de REGNER, *The evaluation of the effectiveness and the efficiency of the norm*.

do. En el presente artículo se analizan los contenidos subyacentes y los puntos de partida de la actuación parlamentaria, así como los flujos de información y las posibilidades de cooperación que, como consecuencia del cumplimiento del derecho europeo, ofrecen ocasión para valoraciones políticas y actividades en el circuito regulador de la creación de normas jurídicas, en su retroalimentación por parte de usuarios y afectados y en la introducción de iniciativas de carácter normativo. La delimitación jurídica de las competencias de los órganos europeos y nacionales que participan en ese circuito de información y cooperación, constituye una cuestión secundaria que no se abordará como tema prioritario en la exposición que sigue a continuación.

Evidentemente, la concentración a que aspiramos en el control parlamentario y en el seguimiento de las consecuencias no será posible al cien por cien. La doctrina legislativa ofrece numerosos ejemplos de las correlaciones que existen entre el cumplimiento y la preparación de las leyes. Por ello no podrán evitarse, y en ocasiones serán incluso necesarias, las referencias a la participación de los Parlamentos en la preparación de las normas del derecho europeo.

II. CONTROL PARLAMENTARIO A TRAVÉS DEL SEGUIMIENTO DE LAS CONSECUENCIAS

El control parlamentario y el seguimiento de las consecuencias de los actos normativos europeos abarcan un período que se divide en una serie de etapas en las que actúan diversas instancias europeas y nacionales con influencia en el ordenamiento jurídico vigente. La fase de evaluación del derecho europeo comienza con la decisión del Consejo de la Unión Europea y no concluye hasta que los órganos que participan en la creación de normas jurídicas europeas presentan una nueva iniciativa para modificar las ya existentes.

Frente a una evaluación parlamentaria *ex-post* a nivel nacional, las posibilidades de actuación y las oportunidades del Par-

lamento Europeo y, sobre todo, de los Parlamentos nacionales en el cumplimiento del derecho europeo ya sancionado presentan algunas particularidades condicionadas por el entrecruzamiento de las funciones normativas europeas y nacionales y las competencias parlamentarias. Si se pretende que en el concierto de la formación de la voluntad política europea, el elemento democrático conserve la influencia que merece e incluso que la desarrolle, sin que ello suponga menoscabo alguno para el peso específico propio, de marcado carácter político, de los Gobiernos y Ejecutivos unidos, los Parlamentos han de tener en cuenta esas particularidades.

El control parlamentario tiene como objetivo el análisis político de la interrogante de si, desde la perspectiva de la mayoría parlamentaria, el Gobierno ha tomado decisiones políticamente acertadas o recusables. La pregunta acerca de las repercusiones que el derecho puesto en vigor ha supuesto para el orden jurídico (evaluación) abarca, sin embargo, más que la mera verificación de la responsabilidad del Gobierno. Otra cuestión de interés es también la influencia que la norma jurídica revisada ejerce de hecho sobre el ordenamiento y la vida jurídica. La aclaración de tales cuestiones jurídicas puede situar a los Parlamentos en condiciones de adoptar nuevas iniciativas para el desarrollo del orden jurídico europeo y nacional. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo y, en determinadas circunstancias también los Parlamentos nacionales, han de analizar la pregunta referente al modo de aplicación de las normas jurídicas aprobadas (ejecución), ya sea mediante su incorporación formal a través de las instancias legisladoras de los Estados miembros, ya mediante medidas para controlar su cumplimiento administrativo ya incluso mediante intentos de influir a través de los procesos judiciales (5). La proximidad conceptual de la puesta en práctica, la evaluación y el control parlamenta-

(5) Cf. en este contexto SCHWARZE-BECKER-POLLAK, «Die Implementation von Gemeinschaftsrecht. Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, 1993.

rio en la incorporación y aplicación del derecho comunitario europeo al derecho nacional de los Estados miembros, explica también el hecho de que los criterios para evaluar cada uno de los campos de actuación no sólo sean muy parecidos, sino también que puedan ser utilizados en la misma forma por los distintos «controladores» tanto en los Parlamentos como en las instancias del Gobierno y de la Administración.

En el curso del seguimiento de las consecuencias se plantearán preguntas acerca del control parlamentario en el ámbito de la evaluación de las mismas. Estas preguntas pueden plantearse, por un lado, inmediatamente después de la decisión del Consejo de Europa, en concreto antes de su incorporación o aplicación en los distintos Estados miembros, incluso en el momento de hacer balance sobre la aplicación del derecho europeo en virtud de las experiencias de quienes lo han aplicado, de los afectados y de los tribunales. Por otro lado, pueden surgir también en la fase de preparación de nuevas normas jurídicas europeas o de disposiciones nacionales de adaptación como consecuencia de la incorporación del derecho europeo subsistente. El seguimiento de las consecuencias legales en el marco del derecho europeo debe desembocar no sólo en nuevas iniciativas en materia de creación de normas jurídicas por parte del legislador, sino también en iniciativas jurídicas de las instancias nacionales competentes.

1. *Sobre el papel de los Parlamentos en el cumplimiento del derecho comunitario*

En la fase que sigue al establecimiento de normas por parte del Consejo, los Parlamentos nacionales han de desempeñar dos tareas de seguimiento distintas en la incorporación de las normas del derecho europeo al derecho nacional respectivo y en su aplicación por parte de las instancias nacionales.

Por un lado, a los Parlamentos les corresponde un papel mediador y en este sentido han de recopilar información sobre

las consecuencias del derecho europeo, valorarla y transformarla en medidas políticas adecuadas. Cuando, como resultado de sus indagaciones, descubren normas del derecho europeo que necesitan ser modificadas o lagunas relativas a la función reguladora, los Parlamentos nacionales no suelen tener competencias de actuación formales. No obstante, en estos casos pueden influir de manera informal sobre los Gobiernos nacionales respectivos para que éstos presenten iniciativas formales a los órganos competentes de la Unión Europea. Esta sería la evaluación *ex-post* habitual en el marco de la competencia del control parlamentario.

De otro lado, a los Parlamentos nacionales les compete también la tarea de fomentar y colaborar en la armonización jurídica entre los círculos competentes europeos y nacionales. En los Estados miembros en los que el cumplimiento de las directivas europeas se realiza en forma de ley en lugar de simples decretos del Gobierno, la facultad de los Parlamentos nacionales de tomar decisiones independientes y definitivas está mucho más desarrollada. En el círculo jurídico nacional, el derecho europeo no sólo provoca la creación de normas de aplicación relacionadas directamente con las de dicho derecho, sino que en ocasiones puede ser asimismo necesario o conveniente modificar las leyes nacionales indirectamente afectadas. En este caso, a la evaluación *ex-post*, es decir, el seguimiento del efecto, se unen adicionalmente elementos tanto de la evaluación *ex-ante*, denominada también evaluación de las consecuencias, como de la evaluación *on-going* en el ámbito del control concomitante (6).

(6) Para diferenciar las fases de la evaluación, cf., entre otros, WOLLMANN, «Subsidiarität der EG-Ebene und Programmforschung», en: LENK (ed.), *Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*, 1992, pág. 143 y sigs. (155 s.); por lo demás, la acuñación del concepto no es uniforme; de «previsión de resultados» en lugar de evaluación de las consecuencias habla HILL, «Politikverdrossenheit – auch durch schlechte Gesetzgebung?», en: *FS Helmrich*, 1994, pág. 512 y sigs. (521); sobre la diferenciación de las fases del control parlamentario cf., entre otros, SCHWARZE, *DVBl*, 1974, pág. 893 y sigs.; cf. también BUSCH, *Parlamentarische Kontrolle*, 4.^a edición, 1991, pág. 15 y sigs.

2. *Instrumentos del control parlamentario del cumplimiento y del seguimiento de las consecuencias*

Cuando se buscan los instrumentos de que los Parlamentos utilizan para colaborar en la incorporación del derecho europeo al derecho nacional o en el control parlamentario del cumplimiento, aplicación e interpretación del derecho europeo por parte de los organismos y tribunales nacionales, se encuentran formas de actuación parlamentaria que, conocidas desde tiempos remotos, se utilizan eventualmente con distinta motivación. Entre ellas figuran, por ejemplo, las interpelaciones parlamentarias para comprobar la reacción del Gobierno ante un comportamiento equivocado, pero también para intentar descubrir, mediante los canales de información del Gobierno, los efectos de las leyes sobre la realidad jurídica.

Entre los instrumentos de actuación parlamentaria que pueden utilizarse en la incorporación y el control de la aplicación del derecho europeo al derecho nacional, cabe citar en primer lugar la Ley votada por el Parlamento. En los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, la República Federal de Alemania, en los que el cumplimiento de las directivas europeas se realiza por lo general mediante una ley, los Parlamentos nacionales poseen facultad configuradora y decisoria para concretar este ámbito jurídico, aunque, como es lógico, han de atenerse a los objetivos y al contexto de la directiva europea. No obstante, pueden seleccionar entre diversas variantes adecuadas la configuración idónea de dicho ámbito jurídico (7). La consecuencia es que en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea pueden regir normas de aplicación diferentes. Esta consecuencia puede multiplicarse si en

(7) En la práctica alemana se afirma con frecuencia, al igual que sucede en el caso de las leyes nacionales, que no existe ninguna alternativa al proyecto de ley para la incorporación de una directiva europea; cf., por ejemplo, BT-Drs. 12/6957, 12/6959, 12/7211. No obstante, existen también ejemplos de proyectos de ley en los que se expone con detalle el rechazo de alternativas; cf., por ejemplo, BT-Drs. 12/5996, 12/7136, 12/7138.

un Estado miembro la soberanía legislativa en relación con la incorporación de una directiva europea no corresponde al Parlamento central, sino a los Parlamentos de los distintos Estados federados, como ocurre, por ejemplo, en Alemania con la introducción del derecho electoral municipal para ciudadanos de la Unión en los Estados miembros, salvo si los proyectos de leyes-modelo u otros acuerdos similares tienen, a su vez, efecto unificador. En la medida en que lo permitan el derecho constitucional nacional y la práctica parlamentaria derivada del mismo, los Parlamentos pueden preferir también soluciones distintas de las que el Gobierno propone en los proyectos de ley (8). En la República Federal de Alemania es asimismo posible que el *Bundestag* presente un proyecto de ley para el cumplimiento de una directiva europea (9); esto puede suceder, por ejemplo, cuando el Gobierno se retrasa demasiado en la presentación de un proyecto determinado.

En esta fase se entrecruzan los criterios de la puesta en práctica con el objetivo de la implantación de una directiva europea y de su evaluación en el sentido de la valoración de sus consecuencias sobre los efectos del marco jurídico europeo sobre el derecho nacional. En esta fase de concreción, la combinación de puesta en práctica y evaluación puede provocar conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, sobre todo si ambos defienden alternativas diferentes. No obstante, debido a la necesaria armonización en materia de derecho, a ambos les interesa llegar finalmente a un acuerdo. De acuerdo con las experiencias proporcionadas por otros proyectos de ejecución de los órganos de la CE, sobre todo de la Comisión,

(8) Cf., por ejemplo, SCHOSER, «Adressatengerechte Gesetzgebung für den Mittelstand. Bürokratisierung und Bürokratisierungsvermeidung am Beispiel des Bilanzrechts», en: *FS Helmrich* (Fn. 6), pág. 840 y sigs.; cf. recientemente también la respuesta de la ministra federal de Justicia a una pregunta escrita sobre la directiva del balance en BT-Drs. 12/7151, pregunta 22, pág. 13.

(9) Cfr. análogamente: KRETSCHMER, «Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und völkerrechtliche Verträge», en *FS Helmrich* (Fn. 6), pág. 537 y sigs., con amplia bibliografía.

facultados para reclamar al Tribunal de Justicia Europeo el cumplimiento del objetivo de una directiva, la defensa de la solución nacional puede reportar ventajas a ambas partes. Lo mismo cabe decir cuando la solución nacional difiere de las medidas de incorporación de los restantes Estados miembros en una proporción inadmisibles, convirtiéndose así en una especie de «marcha en solitario». El interés común se hace, sin embargo, especialmente patente cuando se prevén nuevas actividades normativas por parte de la Unión Europea, ya sea debido a la promulgación de nuevas normas europeas de ejecución, ya como consecuencia de la revisión de las directivas existentes u otros actos jurídicos.

Es posible que durante el proceso de incorporación del derecho europeo a la legislación nacional se compruebe la conveniencia de agrupar las leyes o los reglamentos hasta ese momento nacionales en una nueva ley general homogénea (10). En cuanto a la aplicación del derecho europeo, quizá fuera también conveniente facultar al Gobierno para promulgar decretos-leyes en casos concretos (11).

Es asimismo comparable la situación de los actos normativos europeos de obligado cumplimiento, en los que, aunque el Gobierno pueda realizar la incorporación del derecho nacional mediante un Decreto-Ley, necesita la aprobación del Parlamento. Estos requisitos de consentimiento ofrecen a los Parlamentos nacionales oportunidad para deliberar acerca de la intención normativa del Gobierno, si bien su capacidad de decisión ha de limitarse a un consentimiento o a un rechazo global. Lo mismo sucede en los casos en los que el Gobierno nacional está facultado para regular la incorporación de las directivas

(10) Cf., por ejemplo, el proyecto de ley del Gobierno federal de 8 de marzo de 1994 referente a la ley sobre productos medicinales (MPG), BT-Drs. 12/6991.

(11) Así, por ejemplo, en la Segunda Ley para Modificar el Código de Clasificación Económica de 26 de noviembre de 1993, BGBl. 1993 I, 2928 s.

europas mediante un Decreto-Ley, pero el Parlamento puede revocar dicho Decreto con posterioridad.

Al margen de lo anterior, es de suponer que en el curso del seguimiento de los actos normativos europeos aplicados en virtud de directivas y reglamentos, los Parlamentos nacionales tendrán cada vez más ocasiones de modificar el derecho nacional mediante leyes de adaptación, cuyo objetivo final no será, sin embargo, eliminar particularidades nacionales de un área jurídica determinada. Estas leyes serán necesarias, por ejemplo, cuando surjan contradicciones en la línea divisoria entre dos materias de reglamentación determinadas, en un caso, por el derecho europeo y, en otro, exclusivamente por el derecho nacional (12).

La parte más importante de las actividades de los Parlamentos nacionales en relación con la incorporación y aplicación del derecho europeo al derecho nacional no reside, sin embargo, en el área de las decisiones vinculantes para el Gobierno conforme al derecho constitucional y parlamentario nacional, en especial las leyes, sino en las formas de actuación que emanan de la competencia parlamentaria en materia de control y que se reflejan en simples decisiones (13), interpelaciones e incluso en actuaciones informales (14) del Parlamento. La utilización de

(12) Véase en este contexto, entre otros, el informe del Gobierno federal sobre criterios para leyes de adaptación en BT-Drs. 12/6923; las dificultades para incorporar la directiva de fusión de la CE en el ámbito del derecho de cogestión se reflejan, por ejemplo, en el informe de la Comisión de Trabajo y Orden Social, según el § 62, párr. 2, del Reglamento del *Bundestag* sobre la Ley para el Mantenimiento de la Cogestión, BT-Drs. 12/6714. Véase también, entre otros, la Ley de Modificación de las Disposiciones sobre el *Bundesbank* Alemán, BT-Drs. 12/6909, 12/7346, 12/7355.

(13) Sobre la cantidad jurídica de las decisiones parlamentarias consensuadas cf. recientemente BUTZER, «AöR 119» (1994), pág. 61 y sigs. Una decisión parlamentaria consensuada es también la postura del *Bundestag* según el artículo 45 LF (en la redacción de 21 de diciembre de 1992, BGBl. 1992 I 2086 s.).

(14) Sobre el significado de la actuación informal en el derecho parlamentario cf., entre otros, SCHULZE-FIELITZ, «Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht,

los medios habituales del control parlamentario permite a los Parlamentos enfrentarse mejor a las consecuencias de la producción de normas jurídicas europeas. El objetivo del control mediante el seguimiento de las consecuencias es proporcionar a los Parlamentos información sobre los efectos del derecho europeo, a fin de poder adoptar posteriormente iniciativas parlamentarias adecuadas en la medida en que se detecte la necesidad de modificar la legislación.

En el caso de que el derecho constitucional o la legislación vigente autorice al Gobierno nacional a incorporar por sí mismo las directivas europeas mediante decretos-leyes, los Parlamentos no pueden formular las normas de ejecución, pero sí controlar si el decreto-ley está de acuerdo con los presupuestos del derecho europeo prioritario o si a la vista de la propia política nacional sería aconsejable una armonización. Asimismo pueden recabar información sobre las repercusiones que las nuevas directivas europeas y los decretos ejecutivos nacionales tienen sobre las restantes leyes nacionales.

Por lo que respecta a la incorporación del derecho europeo, los Parlamentos nacionales no deberían limitarse a estudiar si se han elegido las alternativas óptimas para dar forma al derecho europeo y hacer viable su aplicación en el derecho nacional, sino que en el marco de su participación en la creación de una voluntad europea deberían comprobar, antes de la decisión del Consejo respecto a la nueva norma, si la legislación orgánica está armonizada en lo posible con la línea maestra de la postura que el Parlamento adoptó durante la preparación de las normas europeas.

De la anterior colaboración parlamentaria en la fase de preparación se deriva también la obligación tácita de controlar la incorporación inmediata del derecho europeo al derecho nacional. Esta forma de proceder ofrece en particular la ventaja de

Observanz», en: SCHNEDIER-ZEH (eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentarpraxis*, 1989, § 11, pág. 359 y sigs.

suministrar un modelo para los correspondientes actos de incorporación en otros Estados miembros (15). De este modo, los Parlamentos nacionales tendrían mayores posibilidades. Por ejemplo, podrían urgir al Gobierno para que presente al Parlamento los proyectos de ley correspondientes lo más pronto posible después de la decisión del Consejo o promulgar los decretos-leyes que sean necesarios. Asimismo, si el Gobierno tardara demasiado, podrían tomar la iniciativa y mediante propuestas de resolución o el trámite de preguntas de actualidad forzar un debate parlamentario o público acerca de la necesidad de las condiciones de la incorporación eminente.

Como es natural, este tipo de control parlamentario no puede reducirse a los decretos-leyes vinculantes en general, sino que debe abarcar también normas jurídicas de rango inferior, disposiciones específicas, directivas destinadas a las autoridades administrativas o decretos para regular cuestiones individuales especiales. Asimismo debe tomarse en consideración la acción administrativa informal (16) de tipo contractual, cada vez más frecuente, en relación con la interrogante de si de este modo y a excepción de casos aislados se obstaculizarían los proyectos normativos.

Otro grupo de supuestos parlamentarios para el seguimiento de las consecuencias afecta a los ámbitos de la incorporación y aplicación del derecho europeo en los círculos jurídicos nacionales en los que las autoridades actúan *in situ*, es decir, aplican normas jurídicas europeas vigentes bien transformadas

(15) Como de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo, la responsabilidad por omisión de la incorporación del derecho de la CE al derecho nacional corresponde al Estado miembro, los Parlamentos nacionales, a quienes se les reconoce la soberanía en materia de presupuestos, están obligados a prestar especial atención a la incorporación de directivas de la CE. Sobre las decisiones jurisprudenciales del Tribunal Europeo, cf., entre otras, la sentencia de 16 de diciembre de 1992, NJW 1994, pág. 921 y sigs.; JARASS, NJW 1992, pág. 881 y sigs.

(16) Sobre este fenómeno, cf., entre otros, BROHM, DVBl. 1994, pág. 133 y sigs.

o bien directamente, tales como los reglamentos europeos del Consejo, los reglamentos de la Comisión u otros actos normativos directamente vigentes en los Estados miembros. A través de la práctica administrativa, los Parlamentos pueden obtener información de los Gobiernos o aprovechar las propias fuentes de información parlamentarias.

El seguimiento parlamentario de las consecuencias tampoco debe pasar por alto las decisiones de los Tribunales europeos (17) y de los Tribunales Supremos nacionales (18), pues su jurisprudencia contiene decisiones fundamentales que van más allá del caso concreto y pueden justificar la intervención del legislador. Los Parlamentos no necesitan delegar en la doctrina y en el Gobierno la valoración que realizan con vistas a preparar nuevas iniciativas normativas, sino que pueden realizarla también en su propio ámbito en los grupos o recurriendo a la ayuda de los servicios parlamentarios. Las decisiones judiciales pueden utilizarse también como punto de partida en las iniciativas parlamentarias.

En la medida en que esté indicado el seguimiento, tanto los Parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo pueden recurrir a los derechos tradicionales de información parlamentaria para el seguimiento de las consecuencias legales. Estos derechos son, sobre todo, el derecho de interrogación (19), estructurado de manera diferente en los distintos Parlamen-

(17) En este contexto cf., por ejemplo, ZULEEG, JZ 1994, pág. 1 y sigs.

(18) En este sentido es interesante, por ejemplo, la escueta interpelación sobre las consecuencias de la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Federal Constitucional de 12 de noviembre de 1993 (Sentencia de Maastricht), BT-Drs. 12/6174, así como la respuesta del Gobierno federal, BT-Drs. 12/6520, Cf., entre otros, NESSLER, DVBl. 1993, pág. 1240 y sigs.

(19) Cf. HÖLSCHIEDT, *Frage und Antwort im Parlament*, 1992. Desde la perspectiva de la práctica cabe remitir, por ejemplo, a las preguntas sobre asuntos europeos en BT-Drs. 12/6819 (pregunta 60), 12/6856 (pregunta 56), 12/6966 (pregunta 6), 12/6977, 12/7058 (pregunta 86 y sigs.), 12/7301, o sobre asuntos nacionales en BT-Drs. 12/6966 (preguntas 33 y 78) ó 12/7058 (pregunta 65 y sigs.).

tos, y la obligación de informar (20). También las preguntas de los diputados que provocan en el Parlamento respuestas generales del Gobierno (preguntas verbales y escritas: interpelaciones menores), así como las preguntas parlamentarias que originan un debate (interpelaciones), pueden utilizarse escalonadamente para aclarar las particularidades reales inherentes a la incorporación y aplicación del derecho europeo por las instancias nacionales o también para mover al Gobierno nacional a actuar en la forma debida. Los Parlamentos pueden exigir asimismo al Gobierno la realización de informes para casos concretos o ámbitos o períodos determinados, a fin de obtener una visión de conjunto sobre la evolución y el comportamiento del derecho europeo y nacional. Al margen de lo anterior, los Parlamentos pueden buscar también fuentes de información fuera del Gobierno nacional. En este sentido pueden recurrir, por ejemplo, al dictamen de asociaciones, científicos o personas cuyo ejercicio profesional o forma de vida resulta directamente afectado por las normas europeas. En algunos Parlamentos europeos, como el *Bundestag* alemán, las audiencias de peritos (artículo 70 del Reglamento del *Bundestag*, RGTO. BT) son práctica habitual. De acuerdo con ello podrían establecerse también «audiencias ejecutivas» (21) para realizar el seguimiento de las consecuencias del derecho europeo en el derecho nacional.

Con independencia de estos actos informativos concretos y en atención al seguimiento de las consecuencias, cabría crear también formas de cooperación a más largo plazo entre parla-

(20) Aquí puede remitirse, por ejemplo, a la petición de información en BT-Drs. 12/6939, al informe en BT-Drs. 12/7132 o a la consulta del Gobierno federal de 2 de marzo de 1994, BT-PlPr 12/212, pág. 18325 y sigs.; sobre la situación jurídica nacional cf. MAYWALD, *Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag*, 1993.

(21) Analizado, por ejemplo, en Tz. 2.1.2.7. del Boletín 11-G-33 de la Comisión de Escrutinio, Inmunidad y Gobierno Interior del Bundestag alemán; cf. también PETERSEN, «Die Verbesserung der Funktionen der Parlamente», en: *Simposio sobre la integración europea y el futuro de los Parlamentos en Europa*, octubre 1975, pág. 409 y sigs. (412).

mentarios y expertos, como las que se dan en el *Bundestag* a través de la creación de las llamadas comisiones de investigación (artículo 56 RGTO. BT) o el nombramiento de asesores para determinadas áreas de actuación, como el organismo encargado de analizar los efectos de la técnica (artículo 56a RGTO. BT) (22).

Las peticiones ofrecen asimismo a los Parlamentos oportunidad para el seguimiento de las consecuencias del derecho europeo (23). Las peticiones dirigidas a los Parlamentos reflejan no sólo problemas de destinos individuales, sino también dificultades de los ciudadanos atribuibles a la aplicación práctica de los preceptos jurídicos vigentes. Por su parte, los Parlamentos pueden aprovechar la ocasión que se les brinda para examinar si el derecho vigente da lugar a la creación de nuevas normas jurídicas nacionales o europeas. En los Estados en los que se ha instaurado la figura del Defensor del Pueblo, ya sea para atender todas las peticiones imaginables, ya sólo para determinados ámbitos de la política y el derecho, los Parlamentos podrían solicitar informe a dichas autoridades o evaluar los que emitan.

Las administraciones parlamentarias, por último, pueden colaborar en la evaluación de muchas maneras diferentes. Por ejemplo, puede imponérseles la obligación de evaluar las decisiones judiciales o la realización de estudios de derecho comparado. Asimismo, en cuanto columna vertebral organizativa de una red de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, pueden ser utilizadas para intercambiar experiencias de los Estados miembros en el desarrollo de normas europeas (24).

(22) Actualmente se encuentra en fase de preparación (desde 1993) una Conferencia de las instituciones de los Parlamentos europeos para la evaluación y el seguimiento de las consecuencias técnicas.

(23) Cf., entre otros, BT-Drs. 12/6772 (interpelaciones 16 y 17). Véase también KRETSCHMER (fn. 4), pág. 424.

(24) El Centro Europeo de Ciencia y Documentación Parlamentarias (EZPWD = CERDP = ECPRD), creado por el Parlamento Europeo y el Conse-

3. *Preguntas de control para evaluar los actos normativos europeos*

En relación con el seguimiento de las consecuencias del derecho europeo sobre el derecho nacional, junto a las preguntas generales orientadas a la evaluación, existen otras específicas de control. Modificando simplemente su objetivo, algunas pueden formularse ya en la fase de preparación de las normas jurídicas europeas, si bien no adquieren su auténtico peso específico hasta haber sido ratificadas éstas por el Consejo.

La primera pregunta que los Parlamentos pueden plantear a los Gobiernos después de la decisión pertinente del Consejo hace referencia a la salvaguardia del principio de subsidiariedad por parte de la nueva norma europea (25). La respuesta a esta pregunta sería ciertamente demasiado escueta si, basándose en una argumentación jurídica, se limitara a afirmar que la competencia corresponde a la Unión Europea. Como ponen de manifiesto las experiencias realizadas con la cláusula alemana de necesidad para justificar la competencia federal en relación con la legislación competidora, toda argumentación que eventualmente se oriente a la atribución de competencias acaba necesariamente defendiendo la producción centralizada de normas jurídicas (26). Por este motivo es importante que los Parla-

jo de Europa en colaboración con los Parlamentos nacionales, coopera ya con esta red de información, que, no obstante, aún es susceptible de ser desarrollada. Cf., también, entre otros, PÖHLE, «Europäisches Parlament und nationale Parlamente: Rivalen oder Verbündete?», en *FS Schellknecht*, 1984, pág. 209 y sigs. (217 s.); ders. *ZParl* 1993, pág. 49 y sigs.

(25) Como ejemplo cabe citar la pregunta 27 del BT-Drs. 12/6692; cf. también anexo 5 en BT-plPr 12/221.20.4.1994, pág. 19108; véase también, entre otros, el informe de la Comisión al Consejo de Europa sobre la adaptación de las normas jurídicas vigentes al principio de subsidiariedad de 24 de noviembre de 1993 -com (93) 545 def.- BT-Drs. 12/7511.

(26) Cf., entre otros, KRETSCHMER, «Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern», en SHÄFER (ed.), *Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Länder. Formen des Zusammenwirkens im deutschen Föderalismus*, 1974, pág. 97 y sigs.

mentos lleguen a un acuerdo con sus Gobiernos respectivos sobre si desde una perspectiva política es necesario o conveniente crear una normativa europea central para el objeto de regulación en cuestión y, en caso afirmativo, hasta qué punto lo es, en lugar de conformarse con las normativas descentralizadas establecidas por los Estados miembros (27).

Otra pregunta no menos importante de los Parlamentos a los Gobiernos ha de ser necesariamente si la postura gubernamental defiende el mantenimiento de sus propuestas en la nueva norma europea y, en caso afirmativo, en qué medida lo hace. En el supuesto de que se detecten discrepancias esenciales, habrá que buscar las causas de las diferencias en las intenciones normativas. Con anterioridad al cumplimiento de las normas europeas por la incorporación nacional o procediendo las autoridades y los tribunales a aplicar el nuevo derecho europeo, todos los Gobiernos están obligados a explicar a sus Parlamentos respectivos si como consecuencia de una propuesta del propio Gobierno o de la opinión mayoritaria de los restantes Estados miembros, se ha adoptado una postura diferente de la del propio Parlamento nacional. Asimismo han de informar de si la decisión del Consejo difiere de la postura general del Gobierno nacional, en qué medida y por qué motivos, si bien la cuestión prioritaria en este caso no será averiguar todos y cada uno de ellos. También en estos supuestos los Gobiernos nacionales han de tener posibilidad de salvaguardar su prestigio. En cualquier caso los Parlamentos deberán insistir en que se les explique por qué motivos justificados se ha adoptado una postura divergente de la del Parlamento y qué buenos motivos hablan a favor del compromiso establecido en el nuevo acto jurídico europeo.

(27) Cf. la conclusión de BÖHRET referida al plano nacional, «Gesetzgebung – Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion», en: HILL (ed.), *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, 1989, pág. 75 y sigs.

Igualmente habrá que preguntar por qué ha hecho falta aprobar varios actos normativos «en el mismo paquete» (28). Aunque los motivos políticos de esos paquetes normativos sean comprensibles, se trata de un procedimiento de producción de normas jurídicas que necesariamente ha de suscitar dudas porque con él pueden establecerse normas para regular materias objetivamente poco relacionadas entre sí o relacionadas por casualidad, que si se analizaran por separado quizá tropezarían con un rechazo mayoritario, o bien son apropiadas para modificar, de forma clandestina, partes importantes de las estructuras normativas existentes, dignas, por lo demás, de ser conservadas.

Inmediatamente después de la decisión del Consejo respecto a una nueva norma, interesa saber también si la presión del tiempo generada durante la preparación de la decisión estaba justificada y en qué medida lo estaba. Esta pregunta no deben plantearla solamente las instancias nacionales o formularse en atención al tiempo requerido para la incorporación del nuevo derecho europeo al derecho nacional, sino también cautelarmente con vistas a nuevos proyectos normativos de la Unión Europea, a fin de no favorecer una evolución en la que los Parlamentos nacionales se vean despojados de hecho de su responsabilidad y de su posibilidad de colaboración cuando deban acometer la preparación de nuevos actos normativos europeos. Los Parlamentos nacionales necesitan tiempo para debatir con la profundidad y el rigor necesarios sus posturas frente al Gobierno en la preparación de normas jurídicas europeas. En este sentido, el deseado reforzamiento tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales en la formación de la voluntad política debe implicar necesariamente una mayor lentitud en la producción de normas jurídicas europeas. De otro lado, los Parlamentos nacionales han de estar interesados también en que sus Gobiernos respectivos, en cuanto nego-

(28) Cf., por ejemplo, la referencia a esta práctica de RABE, *Europäische – Gesetzgebung – das unbekannte Wesen*, artículo para el 59º DJT.S.T., pág. 8 y sigs. (15).

ciadores, introduzcan con habilidad y antelación suficiente los criterios necesarios desde la perspectiva nacional en la formación de una voluntad europea; esta demanda adquiere especial importancia cuando el propio Gobierno nacional ocupa la presidencia de la Unión Europea.

No sólo durante la fase de incorporación, aunque sí especialmente en ella, debe comprobarse –también al nivel nacional– si las normas europeas han sido traducidas correctamente al idioma nacional, por ejemplo, para evitar eventuales dificultades al realizar la incorporación al derecho nacional imputables a equívocos en la interpretación del objetivo de una directiva europea (29). El control riguroso de si coinciden los conceptos e instrumentos jurídicos utilizados tanto en el derecho europeo como en el nacional reviste especial importancia y merece atención creciente (30).

Para convertir el derecho europeo prioritario en leyes o reglamentos de ejecución nacionales, los Parlamentos necesitan también que sus Gobiernos les informen de qué soluciones se han propuesto para el cumplimiento de los proyectos europeos y de cuáles han sido ya debatidas en profundidad (31). En este sentido es necesario conocer tanto los motivos del rechazo de las diversas propuestas como las ventajas de las normas de ejecución preferidas por el Gobierno. Sólo así los Parlamentos podrán decidir si la información suministrada por el Gobierno es suficiente para pronunciarse acerca de las normas de ejecución propuestas y los reglamentos que deben controlar o si, por el

(29) Diferencias en la traducción existieron, por ejemplo, en el Convenio sobre Diversidad Biológica, BGBl. 1993 II 1741; Bt-Drs. 12/4473, 12/5112; KOM (92) 509.

(30) Véase al respecto, por ejemplo, SEIBERT, *Zum europäischen und deutschen Abfallbegriff*, 1994, pág. 229; GÖTZ, *JZ 1994*, pág. 265 y sigs. (268); cf., por ejemplo, también el segundo orden del día del Congreso de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho Público en Maguncia, 1993, sobre «Derecho administrativo alemán y europeo: efectos recíprocos».

(31) Cf. también Fn 7 con ejemplos de una exposición no exhaustiva de alterantivas reguladoras dignas de ser tomadas en consideración.

contrario, consideran que deben consultar antes con otros expertos. Entonces estarán en condiciones de aportar a la discusión política soluciones alternativas o de apoyar una propuesta de resolución distinta de la del Gobierno.

La última pregunta se refiere al coste que originará o que ya ha originado la incorporación y aplicación del derecho europeo. En este contexto, el interés no se centra, como sucede en la revisión de cuentas, en determinar si los gastos se han estructurado en la debida forma, sino en los gastos materiales que han originado de hecho las normas europeas o que se haya previsto que originen. Las discrepancias entre los gastos estimados en su momento y los gastos reales deberán ser explicadas aplicando criterios de evaluación. Otra pregunta relacionada con la anterior hace referencia a los gastos sociales de los actos normativos europeos en el Estado miembro de que se trate en cada caso.

La promulgación de una norma europea suscita inmediatamente la interrogante de si las instancias nacionales han de promulgar disposiciones internas adicionales para aplicar el nuevo derecho europeo al circuito jurídico nacional y, en caso afirmativo, en qué medida. Al margen de la forma jurídica de la directiva o del reglamento se trataría de una normativa de adaptación europea indirectamente condicionada. Atendiendo al carácter prioritario del derecho europeo y a la coincidencia de su contenido con normas nacionales hasta ese momento vigentes, habría que comprobar asimismo en qué ámbitos del derecho nacional la legislación europea ha impedido (32), por las razones citadas, que las referidas normas fueran modificadas con arreglo a las propias leyes nacionales. Si bien es cierto que la mayoría de estas cuestiones fueron estudiadas en su día durante la fase de preparación de las normas jurídicas europeas,

(32) En el marco preparatorio de la creación de normas europeas se debaten incluso posible límites a los cambios; cf. MESSERSCHMIDT, *ZG 1993*, pág. 11 y sigs.

la respuesta definitiva sólo podrá darse después de que la legislación europea reciente aprobada entre en vigor.

A modo de resumen sólo cabe recordar las dos interrogantes centrales de cada evaluación, esto es, ¿se corresponden los efectos observados en el ámbito de actuación con los objetivos de la ley, del programa, de la medida? ¿Se pueden imputar causalmente los cambios observados, los efectos, etc., a la ley, al programa o al instrumento correspondiente? (33). Para realizar la pretendida comparación de las consecuencias de los actos normativos y la situación jurídica real, los Parlamentos nacionales pueden aplicar diversos baremos, que en parte proceden de la época de la preparación de dichos actos.

Para comparar la situación teórica y real del objetivo de las normas jurídicas europeas y la situación jurídica en el derecho nacional después de la incorporación de las disposiciones europeas, interesan especialmente los criterios siguientes: las posturas de los Parlamentos nacionales, los criterios comunes de los Gobiernos nacionales, las conclusiones del Consejo, sus tesis conjuntas y las actas de las sesiones públicas, los programas legislativos de la Comisión, los informes semestrales de la presidencia o las descripciones de los objetivos y las fundamentaciones de la Comisión para sus propuestas de actos normativos europeos.

Asimismo pueden utilizarse otros documentos de las instituciones europeas o nacionales, tales como las instrucciones del Parlamento Europeo a los Parlamentos nacionales, los libros blancos de las instituciones europeas, las posturas del Consejo Económico y Social o del Comité de las Regiones sobre los proyectos de ley o también los pliegos de estimación de las consecuencias de la actividad de la Comisión de la Unión Europea que elabora la Dirección General de la Comisión

(33) HELLSTERN-WOLLMANN, «Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung», en: *Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen in der Raumordnung*, 1984, pág. 9.

competente en política medioambiental (34), los informes de los Tribunales de Cuentas o de los Consejos Consultivos y Comisiones («comitología») (35), que en parte realizan también una evaluación *ex-post*.

III. SOBRE LAS POSIBILIDADES DE HACER EFECTIVO EL CONCEPTO DE SEGUIMIENTO PARLAMENTARIO DE LAS CONSECUENCIAS DEL DERECHO EUROPEO

El seguimiento parlamentario de las consecuencias del derecho europeo lleva, por los usuarios de las normas y los afectados por ellas, a los órganos constitucionales de los Estados miembros y de la Unión Europea competentes para la creación de normas jurídicas. Mediante el intercambio recíproco de información y de las iniciativas resultantes se aspira a mejorar la situación jurídica general y quizá también a armonizar y simplificar el derecho.

En este contexto puede suceder perfectamente que la información decisiva corresponda a un Parlamento que sólo se ve indirectamente afectado. En estos casos la obligación de cooperación interparlamentaria exige informar al Parlamento competente acerca de la nueva necesidad en materia de legislación o de la conveniencia de plantear preguntas de control sobre el cumplimiento de las leyes. Si esta comunicación entre los Parlamentos debe realizarse entre las Comisiones correspondientes o entre los cargos públicos competentes o de grupo a grupo parlamentario es cuestión de idoneidad y rapidez.

La posibilidad de intervenir en la incorporación y aplicación del derecho europeo al ámbito jurídico nacional aporta a los

(34) Cf. al respecto v. MOLTKE, ZG 1993, pág. 212 y sigs.

(35) Sobre la «red asociativa de la Comisión» cf., entre otros, GROTE, «Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgrämien: über soziale Kosten unkoordinierter Regelung in der EG», en: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, vol. 4/1990, pág. 227 y sigs. (241 ss.).

Parlamentos numerosas ventajas. Como tales cabe calificar su afán de que tanto los Parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo conserven u obtengan la posibilidad de influir eficazmente y de colaborar en el concierto de la formación de una voluntad política. Un Parlamento puede reconocer, por ejemplo, la existencia de una demanda de nuevas iniciativas normativas tanto a nivel nacional como europeo. Asimismo puede recopilar en una fase temprana y, por tanto, oportunamente, argumentos contra nuevas iniciativas normativas para el derecho europeo y, de este modo, anticiparse a los argumentos provenientes del círculo de expertos políticos de ministerios y asociaciones (36). Asimismo obtendría argumentos para responder a la pregunta sobre si en los nuevos proyectos normativos de la Unión Europea el principio de subsidiariedad exige aplicar el derecho europeo y, en caso afirmativo, en qué medida o si para controlar los problemas políticos planteados basta con el derecho nacional descentralizado.

Si los Parlamentos nacionales no realizan por sí mismos el seguimiento de las consecuencias del derecho europeo, dejarían esta tarea exclusivamente en manos de los Ejecutivos nacionales y europeos. Las Administraciones de los municipios, de las federaciones de municipios, de las regiones, de los Estados federados (*länder*) de los Estados miembros y de la Unión Europea necesitan intercambiar información acerca de los efectos de las normas en decisiones particulares y en sentencias judiciales, para, basándose en los resultados correspondientes, poder colaborar en el control del sistema político desde la perspectiva de sus propios cometidos. Por este motivo, los expertos de los diferentes niveles intercambian informaciones que incluyen también el seguimiento de las repercusiones y experiencias obtenidas con normas del derecho europeo. Sin la evaluación parla-

(36) Cf., por ejemplo, BT-Drs. 12/6793 sobre la asociación telemática trans-europea; como ejemplo del rechazo expreso de un proyecto de normativa cf. BT-Drs. 12/6952 en relación con la propuesta para una directiva del Consejo sobre la evitación integrada y la reducción de la contaminación medioambiental, -COM (93) 423 def.- Doc. Consejo n.º 9491/93.

mentaria aumentaría la capacidad de los Gobiernos de imponer su voluntad, sobre todo, si la ventaja informativa que les proporciona la red de información de que disponen no es debidamente equilibrada a nivel parlamentario. La información *in situ* a los Parlamentos sobre los efectos del derecho europeo permite a éstos comprobar, con ayuda de sus propios canales de información, si la argumentación del Gobierno es aceptable y ello con mayor precisión que si sólo dispusieran de los datos proporcionados por éste. Como es natural, los Parlamentos incluirán también a los partidos que los sustentan en este entramado informativo, pues si no fuera así, entre los ciudadanos se reforzaría la idea de que los diputados no están capacitados, en los distintos niveles, para incluir sus intereses en la formación de la voluntad o, por el contrario, de que utilizan dichas informaciones para rectificar las propuestas de los Gobiernos.

No obstante, para aumentar la influencia de los Parlamentos, por ejemplo, mediante el seguimiento de las consecuencias, se requiere un proceso múltiple de aprendizaje en su propio seno. El comportamiento de los diputados y la organización del trabajo y de los procedimientos de los Parlamentos han de adaptarse a las nuevas exigencias de la Unión Europea tanto a nivel interparlamentario como en relación con el propio Gobierno y también con vistas a la cooperación con el Parlamento Europeo y los restantes Parlamento nacionales. En este sentido, los Parlamentos han de aprender a plasmar en la actuación y en el procedimiento parlamentario el hecho de que, como resultado de la evolución hacia la Unión Europea y en atención a la implicación de otros sectores de la política nacional en la formación de la voluntad política europea, las competencias y los destinatarios de la política europea ya no se asientan en el plano nacional, sino en el europeo. Esta orientación «bidimensional» de los cometidos tanto de los Parlamentos nacionales como también del Parlamento Europeo aumenta, por un lado, la competencia política, pero por otro fomenta la cooperación entre los actos políticos de los Parlamentos y Gobiernos, sobre todo cuando se persiguen objetivos comunes en la formación de un orden jurídico nacional o europeo.

1. Nueva orientación interparlamentaria

En su esfuerzo por garantizar y desarrollar su influencia sobre la formación de la voluntad en la Unión Europea, los Parlamentos han de superar una serie de dificultades que residen justificadamente en el comportamiento de los diputados. Según se desprende de la nueva situación de los Parlamentos en Europa, parece indicado que los parlamentarios den nueva importancia a la tramitación de las operaciones de mandato y, por tanto, reorienten su actuación en el ámbito del trabajo parlamentario.

Sobre todo, los Parlamentos han de valorar por sí mismos las informaciones a las que tengan acceso con más rigor de lo que vienen haciendo hasta ahora, así como tomar decisiones mediante las iniciativas parlamentarias (37). Hasta ahora, los esfuerzos de los diputados iban dirigidos fundamentalmente a mejorar el flujo de información entre el Gobierno y el Parlamento. Con la modificación del artículo 23 de la Ley Fundamental y la promulgación de la Ley sobre la cooperación del Gobierno Federal y el *Bundestag* alemán en asuntos de la Unión Europea de 12 de marzo de 1993, el Parlamento alemán ha conseguido también que la información sobre proyectos de la Unión Europea le sea enviada obligatoriamente completa y con suficiente antelación. Con todo, también en este caso el cometido más importante del *Bundestag* consiste en evaluar y elaborar estas informaciones con vistas a preparar la propia política parlamentaria. El mismo esfuerzo se impone también cuando se pretende derivar nuevas iniciativas parlamentarias de las informaciones sobre los efectos del derecho europeo en el derecho nacional.

Tradicionalmente, los Parlamentos están en desventaja frente a los Gobiernos debido a la extensa estructura administrativa

(37) Sobre la necesidad y las dificultades de una evaluación de la información en los Parlamentos cf., entre otros, FRISCHKNECHT, «In drei Minuten ein Experte». Anmerkungen zum Thema Parlament und Information, en: *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?* (Fn. 4), pág. 105 y sigs.

de éstos, porque, una vez aprobada la norma jurídica, los diputados la dejan al cuidado de las instancias ejecutivas y de los Tribunales. La ejecución de las leyes compete a los expertos. La pericia que se espera de los Parlamentos en la preparación de normas jurídicas, aunque en el fondo no reconocida, tiene importancia marginal en lo que respecta a la ejecución de las leyes; los materiales legales se aceptan eventualmente como una ayuda para su interpretación, aunque al mismo tiempo se les atribuye también un rango de fiabilidad especialmente alto para establecer los motivos legislativos. Sin embargo, es práctica habitual que al interpretar la ley, los usuarios de la misma añadan estimaciones particulares, con lo que, además de concretar las normas jurídicas, las configuran. Sirva de ejemplo la conocida frase: «La ley es más lista que el legislador».

Desde esta perspectiva, el déficit democrático que con tanta frecuencia se imputa a la creación de normas jurídicas europeas, no es sólo una escasez de competencias del Parlamento Europeo, sino también, sobre todo desde el punto de vista estructural, una ausencia de posibilidades de la que todos los Parlamentos adolecen para influir y colaborar eficazmente en los resultados de sus trabajos, tal como se les exige en un Estado democrático y, en particular, cuando en el caso ideal se espera que las leyes acordadas por los Parlamentos sean resultado de una formación independiente de la voluntad. En los sistemas de Gobierno democrático con división de poderes, a pesar de cualesquiera delimitaciones de competencias, las formas de cooperación que las traspasen no sólo son convenientes, sino también acordes con el sistema.

Aunque en el sistema con división de poderes los Parlamentos compiten también políticamente con los Gobiernos, han de cumplir su cometido atendiendo al fin común, esto es, regir óptimamente el Estado (38). En la práctica nacional de los Esta-

(38) Sobre el concepto «amplio» del acto de gobernar cf., entre otros, STERN, «Staatsrecht II, 2.^a ed. 1984, § 22 II %, pág. 966 y sigs.; PÜTTNER-KRETSCHMER, *Die Staatsorganisation*, 2.^a ed., 1993, § 41, pág. 171 y sigs.

dos europeos con un sistema de Gobierno parlamentario, la cooperación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria se determina fundamentalmente por el Poder Ejecutivo. Los dirigentes negociadores nacionales de los órganos competentes de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea proceden tradicionalmente de los Gobiernos nacionales y de sus ministerios. Por su parte, los Parlamentos tampoco necesitan renunciar a la posibilidad de ejercer una influencia determinante en los principios rectores de casos particulares de especial importancia. En tales supuestos sí deben dejar claro en las negociaciones con sus Gobiernos respectivos que las ventajas que la colaboración reporta a ambas partes superan con creces a los inconvenientes, que en caso de imposición unilateral del criterio del Ejecutivo podrían afectar también a los representantes del Gobierno. A nivel nacional pueden considerarse puntos de arranque y síntomas de una colaboración de esta índole, por ejemplo, la proliferación de asociaciones y pactos de coalición y los acuerdos entre el Gobierno y la oposición. En el contexto de la formación de la voluntad europea, esta cooperación es particularmente importante para fomentar los intereses nacionales. De este modo, a las fracciones y comisiones de los Parlamentos les resultará también más fácil encontrar aliados para su propuesta de negociación en los ministerios y sus diferentes secciones. Por diversos motivos, los funcionarios de los ministerios federales no están obligados, como ocurre a nivel nacional, a solidarizarse con los partidos parlamentarios y la opinión pública. Por ejemplo, las quejas de los funcionarios ministeriales sobre los colegas que actúan como negociadores en la Comisión o en el Consejo son cada vez más frecuentes y no sólo entre los ministerios, sino también entre los distintos departamentos ministeriales. Por este motivo, es lógico pensar que los representantes del Gobierno tenderían, con más claridad que en los asuntos nacionales, a solicitar abiertamente en el Parlamento el consenso para la competencia interna del Gobierno o a aprovecharlo.

2. *Cooperación amistosa con el Gobierno*

También los Parlamentos deberán adoptar un cambio de conducta, que, atendiendo a la crítica habitual, previsiblemente resultará más difícil que el cambio forzoso de mentalidad y el desplazamiento de competencias interparlamentarias. Lo que se pretende conseguir es que los parlamentarios tomen mayor conciencia de sí mismos frente a los miembros de la Administración.

La pericia de los funcionarios ministeriales parece indiscutible en comparación con la de los diputados, siendo reconocida tanto por la opinión pública como por las asociaciones que negocian con los ministerios, los científicos que los asesoran y los medios que actúan de observadores. En otros casos, esta pericia se ve reforzada cuando dichos funcionarios comparecen conscientemente ante los parlamentarios, quienes con frecuencia les reconocen un alcance que va más allá del necesario reconocimiento natural de los conocimientos diferenciados y ello en un grado que relega a un plano secundario el propio papel del Parlamento y la distribución de competencias, con lo que no se rinde justicia ni a uno ni a otra. Por su parte, los Parlamentos no deben infravalorar el valor intrínseco de la perspectiva generalizadora que trasciende los diferentes conocimientos específicos ni tampoco el del enjuiciamiento y la evaluación de las propuestas de resolución y de los desarrollos políticos previsibles. A ellos compete precisamente la tarea de establecer el equilibrio entre intereses diferentes o, dicho de otro modo, entre las diferentes opiniones de los expertos. La opinión crítica del público tiende, no sólo en Alemania, a cuestionar la competencia de los Parlamentos y de sus integrantes para resolver las decisiones parlamentarias que se avecinan. Cuando los resultados del trabajo parlamentario son distintos de los deseados, sobre todo si se utilizan como baremo los propios intereses, se está de acuerdo con demasiada facilidad con el prejuicio de que los diputados no poseen conocimientos suficientes para resolver las tareas que se les exigen.

Este equívoco es más frecuente entre los observadores de la escena parlamentaria. La función principal de los parlamentarios no consiste en recopilar conocimientos detallados para preparar las decisiones parlamentarias, sino más bien en establecer el equilibrio, más allá de los criterios específicos presentados, entre los intereses participantes y las soluciones que ellos prefieren. Precisamente porque el peso de la preparación de las leyes recae sobre los ministerios federales, es lógico y adecuado que el Ejecutivo posea conocimientos específicos, ya que de este modo los contenidos subyacentes pueden analizarse en ellos en profundidad. El asesoramiento parlamentario sobre los proyectos de ley presentados tiene como objetivo equilibrar convenientemente los intereses de forma que resulten aceptables para la mayoría de los sujetos a derecho. En este sentido no se trata tanto de conocer datos concretos y detallados como de poseer conocimientos fundamentales de las diversas cuestiones que participan en el conjunto. En las decisiones parlamentarias que reclama la Comunidad no debe plasmarse la maximización de un interés, sino la optimización de todos los intereses participantes. La colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo consiste, por tanto, en que, desde una perspectiva nuclear, los técnicos del Ejecutivo y los «expertos en lo general» (39) del Legislativo, es decir, los generalistas, aúnen sus conocimientos para llegar a un resultado común. Frente al Parlamento se encuentra el conjunto de expertos del Gobierno, cuya administración se ve reforzada todavía más por las asociaciones. Por lo que se refiere a la cooperación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* en el entramado político administrativo, Frido Wagener llamó plásticamente la atención, hace ya veinte años, sobre las hermandades de cartera (40), que en la actualidad se han propagado también al ámbito europeo. El saber diferenciado configura la política correspondiente tanto de los ministerios regionales competentes

(39) De «especialistas de lo general» habla BÖHRET, *Nachweltschutz. Sechs Reden über die politische Verantwortung*, 1991, pág. 66.

(40) Cf. WAGENER, *DöV 1977*, pág. 587 y sigs. (588) con amplia bibliografía también sobre el concepto del «entrelazamiento político».

como de los ministerios federales, desde el *Bundesrat* hasta la Comisión CE y el Consejo de la CE, quienes recurren al trabajo preliminar de los ministerios de los Gobiernos de todos los Estados miembros.

Por su parte, los Parlamentos refuerzan organizativamente el elemento de los generalistas políticos. Los Parlamentos están llamados a colaborar políticamente en la formación de la voluntad estatal, porque los peritos, cuyo afianzamiento organizativo está representado por el poder ejecutivo, han de ser sometidos a control. Los Parlamentos y sus integrantes no deben sentirse relegados a un papel secundario aunque no posean los mismos conocimientos que quienes preparan y presentan las propuestas normativas. Los diputados tienen otro papel, que consiste en controlar si las propuestas de los expertos tienen en cuenta todos los intereses de forma equilibrada y si son aceptables para el bien común.

La colaboración entre los Parlamentos y los Gobiernos no es en absoluto tarea fácil, debido a las diferentes estructuras y a los comportamientos resultantes. Las diferencias entre los conocimientos de los expertos y los generalistas tiene en este contexto tanta importancia como la competencia de las estructuras jerárquicas con estructuras colegiales. La función de control del Parlamento pone de manifiesto que, en el caso ideal, al elemento jerárquico de la preparación y presentación de propuestas de resolución por parte del Ejecutivo se contraponen un elemento igualitario que resalta la igualdad de rango en la formación de la voluntad parlamentaria. También de este modo se distribuyen las responsabilidades esenciales en relación con las decisiones estatales, delegándose en el Gobierno la dirección política actual y en el Parlamento la decisión sobre los fundamentos políticos y normativos.

3. *Cooperación parlamentaria*

Si con estas premisas los Parlamentos quieren participar eficazmente en la formación de la voluntad, deberán tomar en

consideración las hermandades de cartera tan diferenciadas por parte del poder ejecutivo y reflexionar sobre si el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los Parlamentos de los Estados federados y eventualmente también los Parlamentos locales tienen aún alguna posibilidad o pueden crearla (41).

Una posible vía sería organizar también por parte parlamentaria, un circuito de información y cooperación entre los diputados competentes para las distintas áreas parlamentarias. Estos generalistas parlamentarios podrían controlar las hermandades administrativas interministeriales a través de órganos de cooperación políticos y conseguir que ambas partes colaboraran en el circuito de la producción de normas jurídicas, de su cumplimiento y del seguimiento de las consecuencias a fin de crear una estructura productiva para el orden jurídico (42).

El seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo acordado entre los Parlamentos podría organizarse como un circuito de información y cooperación similar al

(41) Sobre las posibilidades de los Parlamentos nacionales de colaborar en la creación de normas jurídicas en el contexto europeo cf., entre otros, OBERREUTER, *Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan*, en: GABRIEL (ed.), 1992, p. 305 y sigs. (316). *Kritischen Anmerkungen zu den Chancen der Parlamente bei vertikaler oder horizontaler Kooperation*; KLATT, *Die Rolle der Parlamente im föderales Entscheidungsprozess*, en *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1989, pág. 119 y sigs. (127). Un parlamentarismo supranacional podría reforzar las representaciones nacionales a nivel general y estatal, opina VITZTHUM, *AöR 115* (1992), pág. 282 y sigs. (286). BRUCKNER, *Der Deutsche Bundestag im europäischen Maßstab. Neue Anforderungen durch die europäische Integration*, en: HERZOG-REBENSTORF-WESSELS (eds.), *Parlament und Gesellschaft*, 1993, pág. 218 y sigs. (229), ve en la cooperación interparlamentaria las mayores posibilidades para contrarrestar el déficit democrático de la Unión Europea.

(42) Las hipótesis de tipo institucional-informal, que precisamente por su formalismo resultan torpes y, por ello mismo, poco realistas, han sido analizadas, por ejemplo, en el llamado informe Cravinho sobre la evolución de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros de 24 de septiembre de 1991 (PE 150.961/Pres./def.). Cf. también BLECKMANN, *ZParl.* 1991, pág. 572 y sigs.

que existe en el caso de las hermandades interministeriales de los Ejecutivos y, como éste, estructurarse en políticas específicas. En ese circuito habría que incluir a los partidos representados en los Parlamentos. La colaboración reportaría ventajas a ambas partes y discurriría desde el nivel parlamentario central hasta el subdescentralizado pasando por el descentralizado. Los Parlamentos participantes en este circuito de cooperación podrían acordar campañas contra el propio Gobierno. Asimismo, los Parlamentos que en cada caso fueran los primeros en conocer la existencia de determinados problemas políticos podrían informar a los órganos colegiales competentes.

Una cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos europeos como la descrita sobrepasaría ampliamente la colaboración actual entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo y, sobre todo, la de los Estados miembros entre sí. No obstante, la ampliación de la cooperación interparlamentaria sólo puede tener éxito si, por un lado, se crean los requisitos jurídicos para ello (43) y, por otro, la práctica parlamentaria adopta una aptitud positiva para asumir las nuevas necesidades en materia de cooperación.

La cooperación actualmente existente entre los presidentes de los Parlamentos, las comisiones parlamentarias de asuntos europeos, los comités de petición, las organizaciones encargadas de evaluar las consecuencias del desarrollo tecnológico, los presidentes de los grupos parlamentarios o las reuniones ocasionalmente multilaterales o bilaterales de comisiones técnicas, demuestran que la idea de la cooperación interparlamentaria en el marco europeo no es una utopía.

(43) En la nueva redacción del § 93 del Reglamento del *Bundestag* sobre el tratamiento de los proyectos de la Unión Europea (hasta ahora: proyectos CE) se analiza la posibilidad de introducir disposiciones sobre los derechos de acceso de miembros del Parlamento Europeo a las sesiones no públicas de las comisiones del *Bundestag*, así como sobre contactos de trabajo de las comisiones de los Parlamentos europeos.

La colaboración debe desarrollarse en vertical entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los Parlamentos nacionales de los Estados federados (*Länder*) y los Ayuntamientos y debe desembocar en una división del trabajo que se oriente a las competencias correspondientes de los niveles parlamentarios, dejando a un lado los puntos de vista del orden superior e inferior. En este sentido, los Parlamentos han de aprender, como corresponde a la igualdad de derechos, a intercambiar informaciones, a distribuirse las tareas político-parlamentarias y a asumir funciones en el marco de las competencias correspondientes. En modo alguno debe sacarse la impresión de que los parlamentarios de un nivel se limitan a delegar en otros las tareas desagradables.

A modo de resumen cabe decir que a pesar de todas las dificultades prácticas y estructurales, es probable que si los Parlamentos toman conciencia de su posición ventajosa y, sobre todo, funcional, la futura formación de la voluntad política europea transcurrirá por dos vías interrelacionadas. Así existirá la vía de los Poderes Ejecutivos, orientada hacia políticas específicas, y la vía de los Parlamentos, orientada hacia una formación independiente de la voluntad, organizadas ambas con división del trabajo, que permitirán mantener y reforzar la capacidad de control de los Parlamentos frente a sus Gobiernos respectivos. Para que esta asociación en materia de información y cooperación funcione, es necesario que los Estados miembros de la Unión Europea incorporen como elemento esencial el seguimiento de las consecuencias en la incorporación y aplicación de las normas del derecho europeo.

IV. SEGUIMIENTO PARLAMENTARIO DE LAS CONSECUENCIAS LEGALES: UNA APORTACIÓN A LA REFORMA DEL PARLAMENTO

De acuerdo con estas reflexiones sobre el control parlamentario y la cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los Estados miembros de la

Unión Europea, las oportunidades de los Parlamentos para colaborar en la formación de la voluntad europea no residen solamente en sus competencias constitucionales formales frente a sus Gobiernos respectivos o frente al Consejo de la Unión Europea, sino que pueden aumentar en la misma medida en que, además de utilizar sus competencias formales, los Parlamentos establezcan entre sí o con sus Gobiernos vías de colaboración para, basándose en las experiencias obtenidas con las normas jurídicas europeas y nacionales concurrentes, contribuir progresivamente a perfeccionar el ordenamiento jurídico. Esta modalidad de colaboración, que aprovecha las posibilidades formales e informales de la influencia recíproca, confirma que en una «democracia comunicativa» (44) corresponde a los Parlamentos y a los Gobiernos el «gobierno del Estado en mancomunidad» (45). Si estas formas de cooperación se plasman en una práctica parlamentaria permanente, se habrá hecho una aportación duradera a la reforma del Parlamento.

(44) Así OBERREUTER, «Abgesang auf einen Verfassungstyp? Aktuelle Herausforderungen und Mißverständnisse der parlamentarischen Demokratie», en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 2/93*, pág. 19 y sigs. (28); en cuanto al fondo: *ib.*, (Kann der Parlamentarismus überleben), 1977, pág. 44 y sigs.

(45) FRIESENHALM, «Parlament und Regierung im Modernen Staat», en: *VVDStRL 16* (1958), pág. 36.