



| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado

FRANCISCO JAVIER
MATIA PORTILLA



Estudios Constitucionales

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

PARLAMENTOS NACIONALES
Y DERECHO COMUNITARIO
DERIVADO

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 1999

© FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA
© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-99-012-9

I.S.B.N.: 84-259-1081-1

Depósito legal: M. 22.815 - 1999

Fotocomposición e impresión:

TARAVILLA

Mesón de Paños, 6

28013 Madrid

CAPÍTULO 4

LAS SOLUCIONES COMPLEMENTARIAS (A MODO DE CONCLUSIÓN)

1. UNAS CONCLUSIONES PARCIALES

1. *Parlamento nacional y Derecho comunitario derivado.*—Puede ser conveniente comenzar estas líneas, que cierran el presente trabajo, recordando su limitado objeto, que ha sido estudiar la pérdida de competencia del Parlamento nacional en relación con la elaboración de las normas de Derecho comunitario derivado y analizar algunos de los remedios que pueden, en su caso, paliarla ¹.

En páginas anteriores se ha prestado detallada atención, a uno de los problemas constitucionales que presenta el proceso de integración europea ² y quizás no sea inadecuado recordar, desde esta misma pers-

¹ Una exposición más general de estos problemas es la que se presenta en el trabajo de MANUEL CIENFUEGOS MATEO, «El control...», pp. 47-99.

² Los aspectos constitucionales del proceso de integración europea ha sido tratados, por ejemplo, en BERRANGER, THIBAUT de: *Constitutions...* y, entre nosotros, en PÉREZ TREMPES, PABLO: *Constitución española y Comunidad Europea*. Civitas. Madrid, 1994 y, más recientemente, en LÓPEZ CASTILLO, ANTONIO: *Constitución e integración*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996. La cuestión, aunque no es novedosa, tampoco pierde interés, como lo evidencia la reciente propuesta del parlamentario francés Pierre Mazeaud, de instaurar un control preventivo de compatibilidad de las proposiciones normativas comunitarias a la luz de la Constitución francesa. Esta propuesta se formaliza en DUE(AN) —rapporteur: Pierre Mazeaud—: *Les rapports entre le Droit communautaire dérivé et les Constitutions nationales*. RI 2630. París, 1995,

pectiva constitucional, que los Parlamentos nacionales se encuentran en la actualidad enfrentados a problemas de muy distinta índole³. Problemas que aconsejan realizar reformas de hondo calado que permitan adaptar su funcionamiento al Estado social y democrático de Derecho y, especialmente, al Estado de partidos en los que se inscriben⁴.

La delimitación inicial del presente estudio aconseja acoger las ideas que a continuación se exponen con cierta precaución, e intentar inscribirlas en una revisión del funcionamiento del Parlamento nacional más amplia. No obstante, es preciso centrar el alcance de esa reforma al concreto objeto de este trabajo, que versa sobre la eventual influencia del Parlamento nacional en la formación del Derecho comunitario derivado. No se nos oculta que la superación del déficit democrático examinado en este trabajo aconseja privilegiar la solución nacional (exa-

y se recoge también en el artículo periodístico del mismo parlamentario «L'Europe et notre Constitution», publicado en *Le Monde* el 20 de enero de 1996 (que puede consultarse en *Revue Française de Droit Constitutionnel* 28 (1996), pp. 702-704. En la misma Revista se recoge un debate sobre la propuesta de Pierre Mazeaud en el que participan varios eminentes juristas y parlamentarios —*ibidem*, pp. 675-701—).

³ Puede afirmarse que el Parlamento nacional ha perdido su protagonismo en favor del Gobierno y de la UE y, en ocasiones, de los entes territoriales que poseen competencias legislativas. Esta aseveración aconsejaría examinar críticamente, entre otras cosas, los efectos de la generosidad dada por el Tribunal Constitucional español a la institución del Decreto-Ley, que posibilita que el ejecutivo actúe con amplia libertad (como ocurre también en otros países, como Italia —*vid.* PALADIN, LIVIO: «Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri». *Quaderni Costituzionali* 1996/1, p. 10 y ss—); el impacto que el reconocimiento de autonomía política y constitucional a regiones y Estados (federados) respectivamente ha provocado en las funciones del Parlamento central o de la Federación, y la afectación a las relaciones entre el ordenamiento estatal y los regionales producido por la reciente Sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo, en la que se ha desarrollado una muy discutible y polémica concepción del principio de supletoriedad (*vid.* BIGLINO CAMPOS, PALOMA: «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva». *REDC* 50 (1997), p. 29 y ss.); y, por último, las consecuencias que para los Parlamentos nacionales se derivan de la participación de sus Estados en el proceso de integración comunitaria.

⁴ Esta era una de las pretensiones de la Ley constitucional de 4 de agosto de 1995, que se ha plasmado en la reforma del artículo 28 CF y ha provocado la consiguiente reforma de los reglamentos parlamentarios. Sobre estas cuestiones, puede consultarse LUCHAIRE, FRANÇOIS: «La loi...» y, del mismo autor, «Les conséquences de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995» (*Revue du Droit Public* 1996/1, p. 329 y ss.). Es conveniente recordar las propuestas que, en nuestro país, ha realizado recientemente FRANCISCO RUBIO LLORENTE (en «Parlamento...», pp. 26-28) y acudir, con carácter general, a SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *El Parlamento en la encrucijada*. Eudema. Madrid, 1989.

minada en el tercer capítulo)⁵, pero sin renunciar totalmente a las europeas (estudiadas en el segundo capítulo), especialmente en lo que toca a la intervención del Parlamento Europeo⁶.

⁵ Puesto que, como ha señalado el parlamentario Stübgen, del Bundestag alemán, el auténtico control democrático se sitúa, actualmente, en los Parlamentos nacionales (vid. DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 92). Se ha llegado a plantear incluso la posibilidad de que éstos puedan activar, mediante la iniciativa, el procedimiento normativo europeo (ibídem., p. 78).

⁶ Es conveniente señalar que, por supuesto, junto a las soluciones que se van a proponer en el texto, pueden suscitarse otras muchas. Algunas de ellas tienen naturaleza constitucional, como es la debida a Maurice Durverger, que consiste en reservar la iniciativa de reforma de los Tratados al Parlamento Europeo y someterla al acuerdo de los Parlamentos nacionales (recogida en SCOFFONI, GUY: «Les relations...», p. 28), pero que choca con el artículo 97 CE y, lo que es más significativo, con el papel tradicional que los ejecutivos han desarrollado en el campo del Derecho internacional. Otras se incardinan en el organigrama comunitario. La modificación de la estructura parlamentaria europea en un Parlamento bicameral ha sido objeto también de muchas propuestas diferentes (los delegados de los Parlamentos nacionales podrían conformar la cámara baja —Philippe Séguin, Presidente de la Asamblea Nacional, en DUE(AN) —Rapporteurs: Nicole Catala et Nicole Ameline—: *Les réformes...*, p. 95—, o la alta —vid. SCHEL(HC): *The 1996 inter-governmental...*, p. XXXIX y ss.—, o la más clásica de convertir el Consejo de la UE en Senado europeo. Vid. también la recogida en GERVEN, WALTER VAN: «Toward a coherent constitutional system within the European Union». *European Public Law* 1996). La creación de nuevos comités interparlamentarios ofrece también un buen campo para las propuestas, entre las que destaca la expresada por Leon Brittan —*The Europe we need*, 1994—, de la que puede encontrarse información en BIRKINSHAW, PATRICK & ASHAGBOR, DIAMOND: «National...», p. 516; NEUNREITHER, KARLHEINZ: «The democratic...», pp. 307-308; SCEC(HL): *1996 inter-governmental...*, p. 58 y DUE(AN) —Rapporteurs: Nicole Catala et Nicole Ameline—: *Les réformes...*, pp. 96-97. Vid. otras cercanas en GUIZZI, VINCENZO: «La legge...», p. 13, DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 77, 91, 95 y, esp., p. 88 (donde el italiano señala que mientras que la actuación aislada del Parlamento nacional se refiere al Gobierno, la colectiva tendría como destinatario a las Instituciones europeas. Vid., también, SCHEL(HC): *The 1996 inter-governmental...*, pp. XXXVI-XXXVII). La parlamentaria danesa ha estimado la conveniencia de que el Comité de las Regiones controle el respeto por parte de las Instituciones comunitarias del principio de subsidiariedad (en DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 98). Otra batería de posibles soluciones pueden consultarse en SCHEL(HC): *The 1996 inter-governmental...*, p. XXVIII.

2. LAS SOLUCIONES COMPLEMENTARIAS (I): VALORACIÓN DE LAS SOLUCIONES EUROPEAS

2. *El lugar del Parlamento Europeo en el entramado comunitario y el alcance de sus funciones.*—La primera solución europea propugnada en el presente trabajo avalaba el traspaso de los poderes normativos de los Parlamentos nacionales a la institución comunitaria en la que las minorías de los pueblos europeos se encuentran representadas.

Sin embargo, es pertinente recordar, una vez más, que el Parlamento Europeo no ocupa todavía hoy en el entramado comunitario, pese a su nombre, una posición similar a la que detentan los Parlamentos nacionales en los ordenamientos estatales. Si se piensa bien, parece forzoso aceptar que el Parlamento Europeo sigue siendo en la actualidad un lugar de encuentro de los representantes de los pueblos de los Estados miembros. Nada menos, pero tampoco nada más.

Nada menos, porque se trata de la institución comunitaria que cuenta con la mayor carga de legitimidad democrática posible, la elección popular. Este razonamiento justifica la alusión doctrinal, bastante habitual por cierto, al problema del déficit democrático en el seno de la Unión Europea, que se apoya en la idea de que cuanto más cercano al poder soberano es un órgano, superior posición ocupan las normas que de él emanan.

Las reivindicaciones doctrinales han dado, con el paso del tiempo, ciertos frutos. Por poner solamente dos ejemplos especialmente relevantes, puede recordarse la generalización del procedimiento de codecisión en el Tratado de Amsterdam, excepción hecha del proceso de unión económica y monetaria, y las cada vez más relevantes funciones de control político que el Parlamento Europeo ejerce en relación con la Comisión Europea. En estos campos, como en otros, corresponde un evidente protagonismo al Parlamento Europeo, que no puede ser desplazado en favor de otra institución comunitaria o de un órgano constitucional.

Pero, como ya se ha indicado, el Parlamento Europeo no ocupa un lugar nuclear en la Unión Europea. Esta aseveración se puede realizar porque, se quiera o no, la Unión Europea no es todavía una organización estatal de naturaleza constitucional. Se trata de un muy avanzado tipo de organización internacional (o si se prefiere, y como ya se ha dicho, constituye una equívoca terminología, supranacional),

en la que, como es lógico, ocupa una situación muy especial el órgano donde se reúnen los representantes de los Estados miembros que pueden adoptar acuerdos que vinculan la voluntad de sus Estados; es decir, el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Toda la argumentación desarrollada hasta el momento permite defender la conveniencia de que el control del poder normativo de la Unión se centre allí donde se imbrica directamente el principio democrático, que no es primigeniamente en las organizaciones internacionales, sino en las de Derecho Constitucional, dentro de los Estados miembros, y muy especialmente en los Parlamentos nacionales.

Ahora bien, es posible que los Parlamentos nacionales y el Europeo puedan colaborar entre sí para cumplir con las distintas funciones que les atribuye el Derecho constitucional y comunitario, respectivamente.

3. *La cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.*—Como se ha visto, parece legítimo desde un punto de vista jurídico y deseable desde un punto de vista político que las principales decisiones políticas que se adopten en el seno de la UE sean discutidas por los Parlamentos nacionales, pues allí se encuentran reunidas las mayorías y las minorías parlamentarias. No parece cuestión polémica justificar ese control ni desproporcionado exigir, en aras del respeto del modelo constitucional que opera en todos los países europeos, que los Parlamentos nacionales puedan fijar mandatos de negociación que vinculen políticamente a sus Gobiernos.

Ahora bien, sí plantea más problemas saber si el poder del Parlamento nacional puede ser ejercido para controlar los actos normativos de la Comisión Europea. La justificación de este control no es tan evidente, dado que los Comisarios actúan en interés de la UE y no representan los intereses estatales en el seno de la Unión⁷. Existe, además, como ya se ha indicado, una institución comunitaria que controla políticamente a la Comisión, y que es el Parlamento Europeo (de forma especialmente acusada desde el Tratado de Maastricht).

Las distintas funciones de los Parlamentos nacionales y de su homónimo europeo explican también que su actuación deba articularse

⁷ En palabras más sencillas: el Parlamento nacional no es una institución europea y no interviene en el proceso decisorio comunitario; su papel es controlar la actuación que su ejecutivo desarrollará en el seno del Consejo de la UE (vid. Duff, A.: «Building a parliamentary Europe». *Government and Opposition* 1994/2, p. 163).

en términos de complementariedad y no de dependencia⁸. Los actos de la Comisión deben ser controlados exclusivamente por el Parlamento Europeo, pues ésta es una de sus funciones; por su parte, los Parlamentos nacionales pueden (y deben) intentar influir en las posiciones políticas de sus Gobiernos que vayan a cristalizarse en normas que emanen del Consejo de la Unión Europea, sin que esto impida al Parlamento Europeo ejercer todas las facultades que, como institución comunitaria, le atribuye el ordenamiento comunitario.

Ahora bien, sería políticamente conveniente que en aquellos casos en los que la actuación parlamentaria nacional pueda perder cierta virtualidad (no porque el grado de control sea menor, sino porque la decisión en el seno del Consejo de la UE no precisa de la unanimidad), se sometan tales acuerdos comunitarios al procedimiento de codecisión, dando así un mayor alcance a la intervención del Parlamento Europeo⁹. Esto debe ser así porque, de acuerdo con lo afirmado hasta ahora, en estas situaciones en las que el Consejo de la UE actúa mediante mayorías cualificadas el papel estatal (y lógicamente, el de los Parlamentos nacionales) decrece. No es que se trastoque la naturaleza jurídica de la UE. Es que, simplemente, se favorece un mayor grado de integración política. En tales ocasiones, en las que la actuación de la Comisión y del Consejo adquieren especial relieve, debe ocurrir lo propio con el Parlamento Europeo.

Se trata, en definitiva, de que los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo realicen sus cometidos colaborando de la forma más estrecha posible¹⁰. Esta exigencia de cooperación interparlamentaria no

⁸ Guy Scoffoni ha afirmado que la cooperación entre los Parlamentos nacionales y su homónimo europeo no puede llevar a una tutela de los primeros sobre el segundo, para respetar la legitimidad democrática de este último (En «Les relations...», p. 29). Pero no hace falta un fundamento de tanto peso para apoyar esta idea; basta con afirmar que el Parlamento Europeo es una institución a la que los Tratados comunitarios le atribuyen diversas funciones, que ningún otro órgano (comunitario y, con más motivo, nacional) puede usurpar. Vid, también, en similar dirección, BARRAT I ESTEVE, JORDI: «Los Parlamentos...», pp. 121, 126 y esp. 143.

⁹ Esta opinión ha sido expresada con anterioridad por GOERENS, CHARLES: *Le rôle...*, p. 2 y, con mayor detalle, en p. 9 y ss.

¹⁰ Vid. DCE(AN) —Rapporteur: Maurice Ligot—: *La VIII^e conférence...*, p. 14; DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *La XII^e conférence...*, p. 63; DRPEM(PE) —Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo—: *El Parlamento...*, p. 42 y ss.; DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *L'action collective...*, p. 21 y, en el

debe ocultar, claro está, las diferentes funciones que a unos y otro competen, que acaban de ser descritas, pero aconseja fomentar el intercambio permanente de documentación e información. Lo dicho vale también, por supuesto, para incrementar los encuentros de los Parlamentos nacionales, ya sea para intercambiar información o para realizar debates sobre las grandes políticas comunitarias, que puedan servir para mejorar el funcionamiento individualizado de las diferentes Cámaras legislativas. En este campo se han hecho propuestas muy sugerentes, que deberían cristalizar en el establecimiento de cauces rápidos de intercambio de información ¹¹.

Ahora bien, más allá de los intercambios de información y opinión interparlamentaria entre las Asambleas nacionales y el Parlamento Europeo ¹², ¿es conveniente institucionalizar un organismo —sea la COSAC u otro semejante— donde se proyecten las decisiones colectivas de los Parlamentos nacionales? ¿Puede configurarse esta institucionalización de la COSAC como una solución complementaria a las actividades desarrolladas por los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo?

plano doctrinal, BIRKINSHAW, PATRICK & ASHIAGBOR, DIAMOND: «National...», p. 527; GOERENS, CHARLES: *Le rôle...*, p. 2. Vid., también WILLIAMS, SHIRLEY: «A new...», p. 13; POEHLE, KLAUS: «Le Parlement...», pp. 459-461; SCOFFONI, GUY: «Les relations...», p. 23 y ss. y WESTLAKE, MARTIN: «The European...», p. 309 y ss. Se impone mejorar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (vid. DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 83), para lo que sí puede servir, por cierto, como señaló el parlamentario finlandés Tuomioja, la COSAC (vid. DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 105).

¹¹ La idea de crear una página Web sobre la COSAC (Vid. SCEL(HC): *The 1996 inter-governmental...*, p. XVI), que podría recoger también los principales informes aprobados por los Parlamentos nacionales sería, por ejemplo, sumamente útil en este sentido. Las potencialidades de Internet han sido examinadas en el marco de la XVII COSAC (vid. Chambre des Députés (Duche de Luxembourg): *Conférence... II...*, p. 27 y ss. y DUE(AN) —Rapporteurs: Henri Nallet, Maurice Ligot et Alain Barrau—: *Rencontres...*, p. 33 y ss.) y se han cristalizado en la creación de esa página web (<http://www.cosac.eu.int>), que presenta, por el momento, un acceso restringido.

¹² Por supuesto que la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales puede articularse de muy diversas formas (formalización de reuniones conjuntas, asistencia de miembros del PE en calidad de expertos o encuentros informales,... —estos ejemplos se extraen de SCP(HC): *The scrutiny of European Legislation*. Londres, 1989 y al último se alude también en PE: Resolución aprobada el 16 de febrero de 1989, Doc. A2-348/88—), que deben ser concretadas.

4. *El papel perturbador de la COSAC renovada.*—Se acaba de ver como los distintos Parlamentos, nacionales y Europeo, están habilitados, en virtud de reglas constitucionales y comunitarias, respectivamente, para intervenir, directa o indirectamente, en la determinación del Derecho comunitario. Más allá de esa apoyatura normativa, se ha constatado como la intervención de unos y otro responde a una lógica institucional, de carácter estatal o europea. Más difícil de encajar es la actuación institucionalizada de la COSAC. Es verdad que el Tratado de Amsterdam confiere a esta organización (cuya estructura y composición no define, por cierto) la facultad de hacer llegar sus observaciones a la UE, pero no está claro si se ha pretendido con ello alterar su naturaleza jurídica y sus reglas de funcionamiento.

Determinar si el Tratado de Amsterdam altera la naturaleza de la COSAC exige interpretar los artículos 4 a 7 del Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la UE y la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). Su papel puede ser concebido de dos maneras. La primera, la clásica, es la que entiende la COSAC como un mero foro de debate, donde se expresan las diferentes sensibilidades parlamentarias en relación con los asuntos comunitarios y donde se produce un importante intercambio de información entre el Parlamento Europeo y los nacionales, y entre estos últimos. Esta configuración de la COSAC tiene su corolario lógico en que su actuación no admite acuerdos finales (no se trata de decidir), sino actas o resúmenes, que den cuenta de lo allí tratado. La segunda formulación de la COSAC, la más aparentemente innovadora, presenta ésta como un órgano capaz de adoptar acuerdos. Aquí la COSAC pierde su carácter informal para constituir, antes que nada, un órgano colegiado que debe establecer unas reglas precisas para la adopción de acuerdos.

Podría afirmarse, pese a todo, que estas dos concepciones no están tan alejadas entre sí, ya que en el caso de que la COSAC se configure como un foro de mero debate no es descartable que todos los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo expresen, en relación con una materia concreta, idénticas sensibilidades (lo que nos llevaría, quizás, *de facto*, a la existencia de un acuerdo). De la misma forma, la institucionalización de la COSAC puede traducirse, en la práctica, como algún parlamentario ha sugerido en su seno, en la elaboración de un documento final en el que se contenga, junto a los acuerdos, las posiciones minoritarias (acercándose, de esta manera, a los viejos resúmenes). Pero este discurso no puede compartirse. No pueden

equipararse las opiniones informales expresadas por un grupo de parlamentarios nacionales y europeos, con la aparición de un nuevo organismo, con voz propia (distinta, obviamente, de la de sus miembros) y con capacidad de adoptar acuerdos. Mientras que en el primer supuesto no se genera ningún tipo de facultades (que, por otra parte, podrían afectar a las legítimas competencias de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo), en el segundo se produce un nuevo centro de impulso político, la COSAC, que va a tratar de influir, a través de sus acuerdos, en la formación del Derecho comunitario.

Es forzoso insistir nuevamente en la idea de que el modelo de la COSAC renovada no solamente no devolvería su protagonismo a los Parlamentos nacionales, sino que, bien al contrario, agravaría aun más su situación. Por un lado, impulsaría la instauración de un nuevo organismo de influencia política, que solamente va a obtener dicha repercusión a costa de la que, hasta el momento, ejercían otros órganos nacionales o Instituciones comunitarias¹³. Por otro lado, la concesión de poderes decisorios a la COSAC suscita un buen número de problemas funcionales, como son los referidos a la limitada representatividad de los seis parlamentarios nacionales que a la misma asisten, a la articulación de la voluntad de los miembros de la COSAC en conexión con la de la su Parlamento de origen y a la doble actuación del Parlamento europeo en el proceso decisorio comunitario. Es posible que la potenciación de la COSAC, que se concretará en un incremento cuantitativo y cualitativo de sus actividades, se traduzca en una mayor carga de trabajo para las Comisiones parlamentarias nacionales especializadas en asuntos europeos, lo que puede provocar que su función de controlar al Gobierno nacional se vea resentida en alguna medida.

Todas estas razones aconsejan ser prudentes a la hora de concretar, mediante la oportuna reforma del Reglamento de la COSAC, las disposiciones del Tratado de Amsterdam. Es conveniente en concreto que las actuales reglas del debate y de la expresión del disenso no se pierdan con la instauración de procedimientos decisorios en el seno de la COSAC. Si ello ocurre, se provocarán, antes o después, tensiones que no serán fáciles de resolver¹⁴. También resulta deseable reser-

¹³ Recuérdese la intervención de Lord Elibank recogida en DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligoit, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 73.

¹⁴ Formalizar la COSAC en exceso conlleva hacer más complejo el proceso decisorio comunitario; es más conveniente lo contrario, prevenirse de la Europa de los encuentros, evitando que la COSAC se convierta en una nueva manifestación del pro-

var las decisiones políticas a los órganos primigeniamente habilitados para ello, que son, en la esfera comunitaria el Parlamento Europeo y en el plano estatal los Parlamentos nacionales.

3. LAS SOLUCIONES COMPLEMENTARIAS (II): REFORZAMIENTO DE LA SOLUCIÓN NACIONAL

5. *El doble papel del Parlamento nacional en relación con el Derecho comunitario.*—El rol de los Parlamentos nacionales se encuentra hoy, sin duda alguna, en el centro del debate sobre la evolución institucional comunitaria¹⁵.

En la actualidad, los Parlamentos nacionales juegan un doble papel en relación con los asuntos europeos. Respecto a la ejecución de las normas comunitarias, el Parlamento nacional actúa de forma condicionada y con una capacidad más que limitada en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario y, a través de éste, de la exigencia de la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario. Ahora bien, en lo referente a la formación del Derecho comunitario, la actuación del Parlamento nacional ha sido por lo general, hasta fechas recientes, muy escasa. Durante muchos años, únicamente el Folketing danés ha tenido la posibilidad de influir, políticamente, en la formación de las normas comunitarias. Los restantes Parlamentos nacionales han visto cómo su protagonismo decrecía en favor de sus Gobiernos, que eran los verdaderos impulsores de las decisiones políticas comunitarias.

En los últimos tiempos, los Parlamentos nacionales han tratado de reforzar su posición constitucional, intentando influir, en alguna medida, en las orientaciones comunitarias de sus Gobiernos y, cuando ello ha sido posible, en las regulaciones de Derecho comunitario derivado en las que aquéllas suelen proyectarse. Los Parlamentos nacionales pretenden así volver a ocupar el lugar que la Constitución les atribuye a través de diversos medios. Entre estos destaca con luz propia el principio de reserva de ley, examinado en detalle en el primer capítulo de este trabajo, y que obliga al Parlamento a ser el órgano constitucional

blema de la comitología en el Derecho comunitario (vid. ROGERS, ROBERT: «Parliamentary...», p. 107 y BARRAT I ESTEVE, JORDI: «Los Parlamentos...», p. 126).

¹⁵ SCOFFONI, GUY: «Les relations...», p. 22.

encargado de abordar la regulación de determinadas materias. Pero esta prevención constitucional puede convertirse en papel mojado cuando entra en acción el Derecho comunitario derivado, y es por ello preciso que los Parlamentos nacionales puedan, en estos y otros casos, controlar a sus Gobiernos, que son quienes, en última instancia, negocian su elaboración con los restantes miembros de la UE.

Aunque a primera vista puede parecer que existe una mutación en la función del Parlamento estatal —que pasa de ser legislativa a ser una función de control sobre la actuación gubernamental—, debe indicarse que tal fenómeno no es novedoso, pues se produce siempre cuando de asuntos de naturaleza internacional se trata ¹⁶.

Si se piensa bien, habrá que reconocer que el Gobierno puede negociar Tratados internacionales sobre cualquier materia, reservada a la ley o no, siempre que sean respetuosos con la Constitución. Cuestión distinta, que no hace sino confirmar estas ideas, es que cuando afecta a competencias derivadas del ejercicio de la soberanía o incide en la legislación nacional se prevea una intervención más importante de las Cortes Generales (artículos 93 y 94.1.e CE), en cuyo marco pueden éstas, obviamente, controlar el alcance dado por el Gobierno al Tratado internacional.

La alusión a determinados preceptos contenidos en nuestro ordenamiento constitucional aconseja reiterar, una vez más, que lo afirmado para nuestras Cortes Generales puede extrapolarse, sin dificultad, al resto de los Parlamentos nacionales de los distintos Estados europeos. En todos ellos el legislador estatal ocupa una posición nuclear en el aparato estatal¹⁷, y expresa, a través de la Ley, el elemento democrático que caracteriza a los mismos. Hemos visto como tal afirmación es válida también para el modelo semipresidencialista francés. Estamos, en definitiva, ante un problema que afecta a todos los Parlamentos nacionales de los distintos Estados miembros de la UE. Aceptada pues la participación del Parlamento nacional en la formación del Derecho comunitario (o más correctamente, si se quiere, en la determinación de la posición estatal en relación con una determinada pro-

¹⁶ Es el Gobierno quien negocia el contenido de los Tratados, como explica en detalle SAÏDJ, LUC: *Le parlement et les Traités (la loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux)*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1979, p. 50.

¹⁷ Vid. una vez más, por todos, TOUCHARD, ERIC: *Le parlement...*, p. 249, nota 1.

puesta normativa en el seno de la UE), es necesario esbozar cómo debe producirse ésta en la práctica y antes, de forma previa, determinar cuál debe ser su objeto.

6. *El control parlamentario nacional debe recaer sobre las iniciativas normativas comunitarias.*—La forma en la que, desde estas páginas, se ha presentado el problema permite aclarar cuál debe ser el alcance material del control ejercido por los Parlamentos nacionales. Se ha indicado, en concreto, que el origen del problema se encuentra en el Derecho constitucional y no en el ordenamiento comunitario, por lo que puede decirse ya que la determinación del objeto del control parlamentario nacional no debe realizarse a la luz de esquemas comunitarios, que, por ejemplo, extiendan o restrinjan dicho examen a las iniciativas normativas estrictamente comunitarias (primer pilar) o justifiquen en virtud de su importancia, el control parlamentario sobre las iniciativas normativas que desarrollan el tercer pilar del TUE¹⁸. La solución debe articularse, por el contrario, en clave estatal.

Desde el Derecho constitucional pueden realizarse tres eventuales lecturas del problema. La primera, más restrictiva, haría inexcusable la intervención del Parlamento nacional cuando una propuesta normativa europea afecte a las materias que se encuentran constitucionalmente reservadas a la ley. En los demás asuntos se entendería que la ratificación de los Tratados europeos por parte de los Parlamentos naciona-

¹⁸ Esto supone que la intervención del Parlamento no debe modularse en virtud del pilar, comunitario o no, en el que se inscribe la actuación normativa del Consejo de la UE. Ahora bien, debe indicarse que el control sobre los Pilares segundo y tercero TUE ha sido ejercido en menor medida por los Parlamentos nacionales (vid. DCE(AN) —Rapporteur: Michel Pezet—: *La VII^e conférence...*, pp. 11-12, DCE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *La VIII^e conférence...*, pp. 17-21, DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *La XII^e conférence...*, pp. 13, 23 y, esp., pp. 20 y 79-80, DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligoit, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 122 y 128 y DUE(AN) —Rapporteur: Jacques Genton—: *La préparation...*, p. 5) y por el Parlamento europeo (GOERENS, CHARLES: *Le rôle...*, p. 8). El eventual control de los Pilares segundo y tercero TUE por parte de la COSAC se ha suscitado ocasionalmente (vid. DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *L'action collective...*, pp. 6-8 y 26-27). No debe ocultarse, en todo caso, la trascendencia política de las materias que integran los pilares intergubernamentales (política exterior y de seguridad común y asuntos de justicia e interior). Lo que ocurre es que no es preciso acudir a este argumento para justificar la actuación, en estas y otras materias, del Parlamento nacional.

les conllevaría una delegación en manos del Gobierno (que solamente encontraría su límite en la Constitución).

Una segunda lectura del problema justificaría la intervención del Parlamento nacional en relación con cualquier iniciativa normativa comunitaria cuya materia, constitucionalmente reservada a la ley o no, debiera ser estatalmente desarrollada por el legislador. Dos argumentos pueden avalar esta hipótesis. El primero consiste en recordar la apertura con que han sido fijados los objetivos en los Tratados comunitarios, apertura que permite a la UE actuar, cada día, en nuevas materias. Conceder al ejecutivo una delegación tácita en tales materias abiertas crea ciertas paradojas no menores, como son que el ejecutivo pueda negociar unilateralmente la norma comunitaria y que, sin embargo, sea precisa la intervención del Parlamento para transponer, literalmente en ocasiones, los textos de las directivas en leyes. El segundo argumento que aconseja extender la intervención del Parlamento a toda proposición normativa que en el Derecho interno debiera desarrollarse a través de la Ley es, si cabe, más indiscutible: una delegación como la que se acaba de describir es, simplemente, contraria a nuestra Constitución (artículo 82.1 y 3 CE), porque ni es expresa ni se ha realizado para materia y tiempo determinado.

Es posible, sin embargo, aportar una tercera solución al problema que se está examinando. Puede defenderse que la competencia del Parlamento nacional se extienda a toda iniciativa normativa comunitaria, con independencia de la forma en que deba ser posteriormente desarrollada en el plano nacional. A favor de esta solución, que hoy impera ya en nuestro país, milita un argumento de peso: los reglamentos y directivas comunitarias producen siempre un cierto grado de congelación, que deriva del principio de primacía del Derecho comunitario, que impide que se vean afectados en su eficacia por la aprobación de leyes posteriores. Con ello lo que estamos afirmando es que todas las normas de Derecho comunitario derivado limitan la actuación, presente o futura, del Parlamento nacional¹⁹.

Esta determinación del campo de actuación de los Parlamentos nacionales debe llevarnos también a señalar sus límites. Siempre en opinión del autor de estas líneas, el Parlamento nacional no se encuentra consti-

¹⁹ Lo mismo ocurre, por cierto, como ya se ha indicado, con los Tratados a los que alude el artículo 94.2 CE, pese a que allí no se prevea ninguna actuación parlamentaria previa.

tucionalmente habilitado para controlar los actos no normativos de la Comisión; es decir, aquéllos no conectados directa —iniciativas...,— o indirectamente —libros verdes, programa legislativo anual...,— con la emisión de normas de Derecho comunitario derivado. En estos casos, el órgano competente para controlar la actuación de la Comisión es, como ya se ha explicado antes, el Parlamento Europeo.

Examinado el objeto del control parlamentario, es conveniente ver ahora cómo debe articularse éste. A esta cuestión se dedican las siguientes líneas.

7. *La Comisión parlamentaria y el Pleno de la Asamblea.*—Se ha explicado con anterioridad que los diferentes Parlamentos estatales, con independencia de su estructura unicameral o bicameral, han residenciado el control sobre la actuación europea de su Gobierno a través de la instauración de una Comisión especializada en los asuntos europeos. Dejando ahora de lado las relevantes diferencias existentes en cuanto a su organización y funcionamiento en los diferentes países europeos, es importante subrayar el hecho de que todos los Estados han optado por tal solución. La creación de estas comisiones parlamentarias constituye, creo, una manifestación más (no la única, quizá no la más importante) del problema de inadaptación que padecen en la actualidad los Parlamentos nacionales. Sus actividades no dejan de crecer en número (su intervención en la fase ascendente del Derecho comunitario es un asunto relativamente reciente), y en volumen (sobre todo en lo que afecta a la fase descendente o de desarrollo del ordenamiento europeo). Recuérdese que en aquéllos modelos en los que el control parlamentario es más efectivo, la Comisión para la UE celebra una reunión semanal durante prácticamente todo el año²⁰.

Encargar el seguimiento y control de la actuación europea del Gobierno a una comisión parlamentaria tiene el inconveniente de que la repercusión de sus trabajos va a ser, en principio, menor a la obtenida si los debates se celebraran en el pleno de la(s) Cámara(s)²¹. Este inconveniente puede ser parcialmente superado, como lo demuestra el caso francés, a través de la emisión de informes que examinen las líneas maestras de las políticas europeas y las iniciativas normativas con-

²⁰ Vid., por ejemplo, WILLIAMS, SHIRLEY: «Sovereignty...», p. 303.

²¹ Vid. BASTERRA MONSERRAT, DANIEL: *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Comares. Granada, 1997, p. 82.

cretas. Estos informes parlamentarios deben hacerse socialmente visibles, a través de su difusión electrónica y publicarse, quizás, en formato de libros, como ha ocurrido en fechas relativamente recientes en el Parlamento francés dando lugar a unos *rappports d'information* que constituyen una herramienta básica para analizar, entre otras cosas, el problema abordado en este trabajo.

8. *Un problema previo: la articulación de las Comisiones Parlamentarias en los modelos bicamerales.*—Se ha visto que el recurso del Parlamento nacional a la o las Comisiones parlamentarias viene exigido por razones de eficacia. Mientras que en algunos Parlamentos bicamerales se ha optado por la creación de sendas comisiones parlamentarias (Alemania, Italia, Francia), en otros se ha preferido la instauración de una Comisión Mixta (Irlanda y España).

¿Qué solución es más aconsejable? Las dos opciones presentan, a primera vista, ventajas e inconvenientes. La creación de dos comisiones parlamentarias puede provocar algunos problemas teóricos y prácticos de cierta importancia, sobre todo si ambas actúan de forma independiente, como ocurre en Francia. Este funcionamiento dual altera, quizás, los fundamentos teóricos que justifican la actuación del Parlamento francés (no de la Asamblea Nacional ni del Senado) en la formación del Derecho comunitario. Dicho en términos más sencillos: la voluntad del Parlamento francés se debe expresar, en último extremo, con una única voz, que resuelva e integre finalmente las diferencias de criterio mantenidas por los diferentes grupos parlamentarios o, y esto es lo que ahora interesa, por las dos Cámaras. Si no fuera así, se podría llegar al absurdo lógico de que el Gobierno francés se viera eventualmente sometido a dos mandatos de negociación, uno de la Asamblea Nacional y otro del Senado, que fueran contradictorios entre sí.

La única forma de superar este improbable pero no imposible conflicto pasa por articular mecanismos que permitan la integración de las opiniones expresadas por cada una de las comisiones parlamentarias. A la hora de concretar estos mecanismos de conciliación entre las comisiones parlamentarias de las dos Cámaras tal vez deba tomarse en consideración la distinta posición que, en ocasiones, la Constitución atribuye a la Cámara baja y a la Cámara alta. Es posible, por ejemplo, que en relación con las disposiciones de Derecho comunitario derivado que afectan a las materias constitucionalmente reservadas a la ley, se haga prevalecer, en caso de conflicto, la posición de la Comisión de

la Cámara baja, cuando ésta cuente *ex constitutione* con una posición de predominio en el ámbito de la función legislativa. Estos argumentos permitirían defender entre nosotros la creación de sendas comisiones parlamentarias en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con la posible introducción de un sistema de voto ponderado en ellas y sirviéndose de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado como nexo de enlace entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas.

Puede optarse también, como se ha hecho en nuestro país, por la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado. Ahora bien, esta solución presenta también algunos inconvenientes, como puede ser, entre otros, la inevitable desconexión que se produce entre el pleno de cada una de las Cámaras y la Comisión Mixta. Tampoco es fácil determinar la composición que deba darse a esta Comisión. Si a favor de una composición paritaria milita el argumento de que su función va a ser de control ordinario, para el que poseen la misma competencia el Congreso de los Diputados y el Senado, también puede defenderse una suprarrepresentación de la Cámara baja basada en su situación de predominio en la función legislativa, en su monopolio respecto de los medios de control extraordinarios y en que cuenta con un mayor número de parlamentarios en su seno. La última solución apuntada es la que opera, en la actualidad, en Irlanda y España.

9. *La eventual modificación del funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea.*—La articulación de la intervención de los Parlamentos nacionales en la fase ascendente del Derecho comunitario no se realiza de forma idéntica en los distintos Estados de nuestro entorno. Como se ha justificado detenidamente, alcanza una especial intensidad, cuantitativa y cualitativa, el control ejercido por la *Europaudvalget* danesa, aunque también presentan interés técnicas surgidas en otros Parlamentos nacionales²², como es la británica reserva de examen parlamentario.

²² Se ha hecho mención ya a la posible concesión de la iniciativa normativa europea a los Parlamentos nacionales (vid. DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 78). Cuestión más polémica, por las implicaciones que puede acarrear, es dotar de legitimación activa a los Parlamentos nacionales para que puedan impugnar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas los actos normativos comunitarios que desconozcan el principio de subsidiariedad (vd. DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et

Ahora bien, incorporar estas técnicas en la Comisión Mixta para Unión implicaría establecer algunas modificaciones en su funcionamiento, que podrían afectar a los siguientes extremos:

1. Intensidad del trabajo parlamentario. La Comisión Mixta para la Unión Europea debería quizás incrementar el volumen y la duración de sus sesiones para acometer un control efectivo sobre el mayor volumen posible de las iniciativas normativas de la Unión Europea y sobre otros documentos que considere de su interés.
2. La iniciativa del control. Es obvio que el trabajo de la Comisión no podría cubrir, por mucho empeño que pusiera en ello, todas las iniciativas normativas comunitarias. Este dato empírico aconsejaría permitir que la Comisión seleccione²³ libremente las propuestas normativas que van a ser examinadas en profundidad por el Parlamento nacional, pudiendo ser conveniente que tal iniciativa quedara en manos de la minoría parlamentaria.
3. El resultado del control. Acerca de este extremo, cabe formular la hipótesis de que la Comisión Mixta adoptara —mediante votación formal o no— mandatos de negociación, que el Gobierno español deba mantener en el Consejo de la UE.
4. La implantación de la técnica de la reserva del examen parlamentario, por la que se le conferiría al Parlamento nacional la oportunidad de pronunciarse sobre las iniciativas normativas comunitarias que estime conveniente.
5. Su relación con las restantes Comisiones parlamentarias. Se ha revelado extremadamente útil, en este sentido, el procedimiento seguido en el Folketing danés, en el que las restantes comisiones parlamentarias examinan en primer lugar las proposiciones comunitarias y realizan sugerencias a la Comisión especializada en los asuntos europeos, reservándose a ésta en exclusiva la posibilidad de formular mandatos de negociación al Gobierno. Este mecanismo sería

Yves Guéna—: *L'action collective...*, pp. 24 y 28 y GOERENS, CHARLES: *Le rôle...*, p. 2 y, con más detalle, p. 11 y ss). Esta última propuesta puede producir discrepancias entre el Tribunal de Luxemburgo y las jurisdicciones constitucionales nacionales, porque en ocasiones puede conectarse con la existencia de reservas constitucionales a la integración europea. Es además discutible que el principio de subsidiariedad, que contiene perfiles políticos en ocasiones, sea controlado por un órgano judicial (vid. por ejemplo, la intervención del parlamentario finlandés Tuomioja, recogida en DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 107).

²³ Vid. DUE(S) —Rapporteur: Jacques Golliert—: *Le contrôle...*, p. 38.

adecuado porque combina muy acertadamente la naturaleza transversal de la Comisión para la UE (que hace prácticamente imposible su conocimiento exhaustivo en todos los campos de actuación comunitaria, carencia que se supera permitiéndole acudir a las restantes comisiones especializadas en materias concretas) con el encuadramiento de las decisiones a tomar en unas políticas comunitarias generales, que aconseja estudiar los mandatos de negociación concretos en el marco de tales políticas y residenciar la adopción de los mismos en un único foro de debate.

6. Difusión de sus trabajos. La Comisión Mixta debería tratar de conseguir la máxima difusión de sus trabajos; especialmente de sus informes, aprovechando para ello los avances técnicos, que puede concretarse en su edición digital.

7. La dotación de medios personales y económicos. De la intensidad de su trabajo en comisión y de la necesidad de que mantengan frecuentes contactos con parlamentarios de otros Estados miembros y del Parlamento Europeo se derivaría la conveniencia de dotar de mayores medios a los miembros de la Comisión Mixta.

Todas estas medidas, seguramente complementadas por algunas otras, permitirían incrementar la participación de los Parlamentos nacionales en la fase ascendente del Derecho comunitario²⁴. Esta mayor implicación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento decisorio comunitario se justificaría en el hecho de que los Parlamentos de los Estados europeos que han adoptado la forma de Gobierno parlamentaria (y también, en buena medida, el semipresidencialismo francés), se han visto afectados en sus funciones legislativas por la adhesión de sus respectivos países al proceso de integración comunitario. La reforma del funcionamiento de la Comisión Mixta trataría en definitiva de revitalizar el lugar que las Cortes Generales merecen como órgano y como institución²⁵.

Esta es la principal ventaja de la eventual reforma del funcionamiento de la Comisión Mixta, pero debe hacerse constar que surgen también ciertos inconvenientes que deben ser tomados en consideración.

²⁴ Sin no se comparte esta finalidad, sería en todo caso necesario diseñar en los reglamentos parlamentarios mecanismos adecuados para que, al menos, las facultades que a la Comisión le confiere la Ley 8/1994, de 19 de mayo, pudieran ser efectivamente ejercidas (vid. la última nota del capítulo anterior).

²⁵ Vid. nota 64 y ss. del capítulo primero de este trabajo, en las que se alude a diversos trabajos de MANUEL ARAGÓN REYES.

Algunos de estos inconvenientes son de orden interno o nacional, y se refieren, sobre todo, al tipo de vinculación que podría establecer la Comisión Mixta en relación con el Ejecutivo²⁶. Debería determinarse, en concreto, si dicha vinculación tendría eficacia jurídica o, como ocurre con las proposiciones no de ley, simplemente política. Pero, de optarse por la primera de estas soluciones, sería preciso decidir el tipo de sanción que provocaría el incumplimiento por parte del Gobierno de dicho mandato. Parece claro que la sanción política competiría al Parlamento y a la opinión pública en su conjunto. La instauración de una sanción jurídica exigiría, probablemente, la reforma del Texto constitucional²⁷.

Otros inconvenientes se conectan con el propio entramado comunitario, y se evidencian en mayor medida si las técnicas a las que se ha aludido en líneas superiores se extienden a todos los Parlamentos nacionales. Parece claro, por un lado, que la efectiva implicación de los distintos Parlamentos nacionales en la formación del Derecho comunitario se traducirá en unos procedimientos de negociación comunitarios más largos y complejos, si cabe, que los actuales. Por otro lado,

²⁶ Lo que sí parece esencial en este punto es, como ya se ha indicado con anterioridad, garantizar la transparencia de las votaciones normativas del Consejo de la UE. Sobre este problema, vid. DCE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *La X^e conférence...*, pp. 10-12, 39-42 y 50-51; DUE(S) —Rapporteurs: Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna—: *La XII^e conférence...*, p. 76, así como la Sentencia TJCCEE Reino de los Países Bajos vs. Consejo de la UE (de 30 de abril de 1996, asunto C-58/94), esp. en su considerando 18. El Ministro francés de asuntos europeos Alain Lamassoure ha llegado a plantear la posible intervención de parlamentarios nacionales en las deliberaciones legislativas del Consejo de la UE (en DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hoguet—: *Les parlements nationaux...*, p. 97).

²⁷ Otros argumentos pueden justificar la decisión de dar realce constitucional a la Comisión Mixta para la Unión Europea. Si se pretende que ésta desarrolle, en el marco de la fase descendente del Derecho comunitario, las directivas comunitarias, y se concibe como legislativas con delegación plena (artículo 75.2 CE), es conveniente recordar que el artículo 75.3 CE prohíbe que este tipo de órganos parlamentarios se ocupe de cuestiones internacionales (aunque siempre puede discutirse si forman parte de éstas las materias comunitarias —se han pronunciado a favor A. Pérez Calvo y David Ordoñez Solís y en contra Manuel Cienfuegos Mateo, en «El control...», p. 93, nota 188 —de donde se extraen estos datos— y en «La Comisión...», pp. 23 y esp. 27-28—). También puede discutirse si es conveniente reforzar la autonomía de funcionamiento de la Comisión estableciendo, en algunos supuestos, una solución distinta a la prevista en el artículo 75.2 CE en relación con la facultad de avocación por parte del o de los Plenos de las Cámaras.

la inobservancia en el Derecho interno del procedimiento de implicación del Parlamento nacional podrá poner en riesgo, si no la validez, al menos la legitimidad de las normas comunitarias. De esta forma, en vez de subsanar el déficit democrático, se corre el riesgo de profundizar en el mismo.