

Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España

(León, 30 y 31 de marzo de 2017)

MESA 2. PARLAMENTOS Y PARLAMENTARISMO.

UNA PERSPECTIVA GLOBAL Y TRANSVERSAL

“Parlamentos y Gobernanza Multinivel”

Rosario Tur Ausina

Universidad Miguel Hernández de Elche

(Esquema provisional de la ponencia)

Sumario: I. Gobernanza vs. Gobierno. *Multi-level government* (MLG). II. II. Parlamento y colaboración de poderes/contrapoderes en el marco de la gobernanza multinivel. III. Derecho, Política y dinámicas anticrisis desde el prisma parlamentario. IV. Desparlamentarización – reparlamentarización. V. Bibliografía básica.

I. Gobernanza vs. Gobierno. *Multi-level government* (MLG)

Los debates sobre el gobierno y la gobernanza de un sistema político –inserto por lo general en una dinámica territorial/social compleja-, son una realidad inevitable rodeada, sin embargo, de importantes dudas y ambigüedades.

Desde una inicial delimitación, en primer lugar el término “gobierno” (gobernar), en palabras del Diccionario de la Real Academia, hace referencia a la acción y efecto de gobernar y la misma se traduce, en la “acción que desarrolla quien manda con autoridad o rige, quien dirige un país o colectividad política, quien maneja a alguien o ejerce una fuerte influencia sobre él”, o incluso a “quien se rige según una norma, regla o idea”.

Por el otro lado, frente al anterior término, pues ambos suelen utilizarse de forma contrapuesta –aunque ello no es correcto a nuestro juicio-, la gobernanza añade a lo anterior –no representando una alternativa-, un componente de interacción y equilibrios al definirse como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social o institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Se pretende poner de manifiesto con ello que las decisiones han dejado de adoptarse de forma jerárquica y monopolística. Sin embargo, esto no es una novedad en el constitucionalismo contemporáneo desde hace ya bastante tiempo.

Desde las ideas anteriores se señala cómo los diversos sujetos afectados están llamados a implicarse en una especie de interacción y colaboración constante que se debate entre dos puntos extremos pero que, en realidad, deben dar lugar a una variedad de situaciones: la toma de decisiones “vinculante” y la mera “participación”. (Dente; 2012, 1). Los dos extremos citados no pueden ser observados, sin embargo, como contrapuestos, pues puede parecer que la participación hace por sí desvanecerse toda pretensión de “obligatoriedad”, lo cual no deja de plantear problemas importantes desde la teoría constitucional y desde un enfoque jurídico. Y es que si se observa de dicho modo, identificándose meramente la participación como la ausencia de obligatoriedad,

difícilmente se logrará ese desarrollo social, económica e institucional duradero, pues el considerar de forma efectiva –y no meramente retórica- a ciertos sujetos es un elemento clave para conjugar, por el fondo pero también por la forma, el interés general con la suma de intereses particulares, elementos ambos que están en la base de la gobernanza.

Si lo anterior ya genera una situación compleja, más difícil se presenta cuando añadimos la lógica de poder “*multilevel*”, pues poderes, sociedades y mercados se multiplican en modo de red, aunque sin embargo no es la mera multiplicación de entes o la simple yuxtaposición de niveles, lo que da sentido a esta expresión. Nos encontramos, en realidad, con una nueva categoría dogmática –y no un simple enfoque metodológico- que obliga a la reconfiguración misma de la Teoría de la Constitución. Esta dinámica nos reconduce, en realidad, a un modo de gobernanza diferente, con sustancia propia, y obligando con ello a remodelar la teoría misma del poder y de la Constitución, pues la identidad democrática se ve alterada, la coordinación/colaboración deviene en un principio básico, y el camino separado que parecen llevar poder y responsabilidad parece necesitar ya algún tipo de respuesta más o menos contundente.

II. Parlamento y colaboración de poderes/contrapoderes en el marco de la gobernanza multinivel

En este contexto -y sin necesidad de preguntarnos ahora por la naturaleza e historia de los Parlamentos, bien conocidas en este foro-, si la gobernanza multinivel va dirigida a la resolución de los problemas de forma interactiva y en consonancia con el principio democrático, se trata de descubrir el papel concreto de dichos Parlamentos desde la lógica, también, del parlamentarismo multinivel con el que convivimos.

Así, en un sistema jurídico-político complejo donde el grado de interdependencia recíproca y de colaboración entre poderes es constante (colaboración que debería ser un deber jurídico-ético y no solo una posibilidad), cabe en consecuencia preguntarnos si basta con que las instituciones parlamentarias sigan conservando su papel de foros exclusivos para la legitimidad democrática del sistema y, en este sentido, como foros privilegiados del debate público, para la recepción y el procesamiento de demandas sociales por quienes filtran los intereses sociales (entradas o *input*), o si son –o están siendo- capaces (incluso si deben o no ser capaces y hasta qué punto) de ofrecer –o contribuir seriamente a dar- respuestas articuladas a las demandas y decisiones que se toman tras un proceso de decisión, y que al volcarse al entorno volverían a generar nuevas demandas (salidas o *output*) (Easton; 1969, 221). Es decir, que la idea de gobernanza implica *per se* una colaboración.

De esta forma, a continuación y desde estos mismos parámetros, quizá también conviene que nos interroguemos sobre si la propia gobernanza multinivel –más orientada hacia el *output*- pueda determinar o estar influyendo y de qué modo sobre la orientación *input* del parlamentarismo multinivel. E incluso, yendo algo más lejos, si la clásica orientación *input* de los parlamentos podría aportar alguna enseñanza a la propia naturaleza de la gobernanza multinivel, quizá –en algunos momentos críticos como los que vivimos desde hacia casi una década- excesivamente centrada en criterios de eficacia y eficiencia, y potenciando quizá en exceso sus competencias y habilidades resolutivas en contra o al margen del principio democrático

La colaboración de poderes y su interacción con las dinámicas sociales nunca ha sido, en resumidas cuentas, un aspecto en perfecto equilibrio, pero su configuración en momentos inestables puede requerir hacer una serie de reflexiones adicionales. Por ello es una falacia hablar del debilitamiento/auge de determinadas instituciones frente a otras, y menos de los Parlamentos, pues si estos entran en crisis entra en crisis la

democracia misma. Porque el constitucionalismo jurídico-social se mueve en una constante tensión dialéctica presidida por la idea de control-seguridad-eficacia (principio monárquico), frente a la de defensa del interés general que implica la atención/participación/consideración en clave de igualdad, desde su propio ámbito competencial, de todos los poderes públicos/privados y de la propia ciudadanía (principio democrático). Esta tensa convivencia es, en consecuencia, una constante en la historia, pero por ello mismo se impone un constitucionalismo democrático beligerante que implique un rearme ideológico fuerte y un compromiso más acentuado desde el principio de lealtad constitucional.

El Parlamento se mueve, por definición y en cuanto institución central depositaria de la legitimidad democrática, en torno a la idea de revitalización constante de las ideas de representación, participación y control, todo ello en clave de integración. No vale, por lo demás, la simple idea del control del Parlamento sobre el Gobierno o, al menos, se necesita tener en cuenta que la gobernanza multinivel actual ha potenciado, de hecho, la situación inversa: el control de los Ejecutivos sobre los Parlamentos. De nuevo, parece que revivimos una pugna histórica según la cual los Parlamentos litigaron contra las Monarquías en una dura pugna por la soberanía y el poder, en una batalla que finalmente es ganada por el Parlamento. De este modo, a diferencia de etapas históricas anteriores, los Parlamentos dejaron de existir como auténticos contrapoderes, intentando convertirse en agente reales o efectivos de decisiones constitucionales. Se intenta conformar así en el constitucionalismo de nuestros días un ficticio equilibrio de poderes en el sentido de implicar una especie de yuxtaposición de poderes con parcelas funcionales perfectamente deslindadas –lo cual puede llevar, entendido en estos términos, a fáciles “excesos de jurisdicción”–, cuando la revitalización del papel del Parlamento pasa, más bien, por reforzar la idea de los contrapoderes dentro de estas mismas instituciones o, en un sentido más integral, por insertar en la mentalidad de contrapoder a aquéllas. En esta dinámica, en consecuencia, ocupan un papel clave el papel y protagonismo de las minorías y, por supuesto, el papel de las propias estructuras de los partidos políticos. El exceso de jurisdicción es un supuesto normal, porque las competencias, funciones y fines nunca pueden estar perfectamente deslindadas, ni por la norma ni por la práctica. Otro problema es como se ejerce, desarrolla y controla ese posible exceso de jurisdicción.

Resulta una paradoja, no obstante plantear que una institución –un Parlamento– pueda funcionar como un contrapoder y ser un poder al mismo tiempo. En la lógica de los Parlamentos que se inscriben en las clásicas formas de gobierno, ello puede plantearse del siguiente modo: cuando una formación política no tiene mayoría absoluta, la suma de las minorías puede hacer de la institución un contrapoder; y cuando hay mayoría absoluta, la institución pasa sin embargo a funcionar con mentalidad de poder (aunque las minorías pueden –y deben– hacer de contrapoderes, pero no la institución misma). Ello nos lleva a dejar planteados los dos retos a los que debe enfrentarse la institución parlamentaria: las reflexiones sobre las consecuencias de tener o no un partido la mayoría; el refuerzo del papel de las minorías aunque haya mayoría de un partido. De cualquier modo, algún tipo de forma de contrarrestar debe existir para los Parlamentos, los cuales deben acrecentar su capacidad de maniobra disminuyendo el control que también los Gobiernos ejercen sobre aquellos, lo que requiere acrecentar –o considerar en muy buena medida– su labor de “contrapoderes” sobre los Ejecutivos.

De cualquier modo, podemos dejar planteada a modo de reflexión sólo incipiente, la idea de que en un sistema multinivel tiende a difuminarse los conceptos de poder y contrapoder, porque no es fácil entender en esta mecánica quien gobierna y quien influye en quien gobierna. Porque el primero no puede hacerlo sin el segundo. La

lógica multinivel, en definitiva, acrecienta esta situación ya de por si compleja en un espacio en que se multiplican además los actores sociales. Todo ello teniendo en cuenta, como veremos con posterioridad, que también dentro del mismo rol parlamentario la idea multinivel ha condicionado el distinto perfil de estas instituciones según el nivel en que se encuentren y su capacidad para retroalimentarse con las restantes..

El análisis multinivel debería llevar a pensar en una revitalización de los Parlamentos, por cuanto se trata de las instituciones que recogen la democracia pluralista, el debate, la reflexión y la generación de ideas comunes. Ello, por lo tanto, podría llevarnos a reflexionar sobre varios aspectos.

- a) Así, en primer lugar, cabe partir de algunas experiencias comparadas (Escocia, Gales, la Cámara de los Comunes) que recogen un cierto control de legalidad por parte de los Parlamentos y sus órganos -con la posibilidad de rechazar una propuesta de norma que vaya en contra del derecho nacional o europeo, o incluso en lo que atañe a las potestades de la Mesa de una Cámara-, al objeto de pensar en qué medida y con qué alcance ello resultaría extensible a otros parlamentos. Sin duda, entramos en un terreno pantanoso, pues podemos estar haciendo revivir la consideración del Parlamento como juez y parte cuando, además, es más que conocido que muchos sistemas políticos introdujeron jurisdicciones constitucionales. De cualquier modo, no cabe desechar sin más la idea, si intentáramos conjugar el mayor protagonismo y centralidad del parlamento con la revisión de sus actuaciones ante los Tribunales Constitucionales.
- b) Por otro lado, para seguir potenciando un nuevo control político que huya de la clásica responsabilidad política (piénsese que, en no pocas ocasiones, en un sistema de gobernanza multinivel es complejo pedir responsabilidades a un Gobierno que al tiempo atiende a demandas europeas), convendría más reforzar el control fiscalización en su más amplia aceptación, es decir, implicando los aspectos propios de un sistema multinivel (respecto a cuestiones y agentes internos pero también supranacionales).
- c) En tercer lugar, incidiendo en la conversión de los Parlamentos en foros de negociación, pues lamentablemente –y con matices que después veremos respecto a los diferentes parlamentos que interactúan en un sistema multinivel- no es frecuente observar a los Parlamentos como centros para el debate, el diálogo y la negociación efectiva.
- d) En cuarto lugar, para seguir dotando a las instituciones parlamentarias de otros medios y competencias –lejos del debate por adelgazar estas instituciones, lo cual parece afectar a las instituciones infraestatales-. En tal sentido, y siempre en una lógica multinivel que implica trascender el propio nivel en que cada Parlamento se ubica, necesitamos atender a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad, a los desarrollos en materia de democracia participativa en el Parlamento, al seguimiento de la actividad de las Autoridades independientes, a los procesos de nombramiento de otras instituciones, a los posibles procesos de evaluación de la normativa, e incluso a la implicación con el sector privado pudiendo plantearnos, por cierto, por qué no puede ser este fiscalizado de algún por la institución parlamentaria.

En una dinámica multinivel, se trata de que los Parlamentos conecten con la sociedad enriqueciendo su labor y observándola con amplitud de miras desde esa misma lógica cuando ejercen sus funciones. Y para ello pueden adoptarse una serie de pautas: incentivando el conocimiento de la realidad parlamentaria en perspectiva multinivel;

revisando el contenido esencial de la oposición; reforzando su intervención y conexión con otros poderes y entes en tareas prenormativas y postnormativas; reforzando las labores de estudio e informe –piénsese en la técnica de los Libros Blancos o de las Resoluciones; fomentando que la institución parlamentaria –quienes la integran– controlen la actualidad multinivel; y conectando en resumidas cuentas con una sociedad que deje de estar atrapada por la democracia electoral y para situarse, además, más allá del cometido particular que a dicho parlamento individualmente le corresponde cuando ejerce sus funciones. Ello habría de llevarnos, finalmente, a hacer presente y considerar en la institución parlamentaria misma una realidad que trasciende a cada uno de los “clientes” particulares de la institución –la sociedad española, frente a la sociedad de una Comunidad Autónoma concreta, y frente a una sociedad europea, como si las mismas fueran susceptibles de ser consideradas en comportamientos estancos-.

La gobernanza multinivel enfrenta a los Parlamentos a importantes retos pero también a la necesidad de revitalizar (actualizar) las funciones y la naturaleza esencial de estas instituciones, lo cual implica generar las vías para profundizar en la idea de los contrapoderes al tiempo que hacer sostenible el funcionamiento efectivo de la idea multinivel, la cual, por el momento, tiene todavía muchos aspectos pendientes. Más si cabe, con las dinámicas que los últimos años han generado y en las que nos centramos en los epígrafes siguientes.

La centralidad del Parlamento en perspectiva multinivel pasa por la recuperación del control sobre sí mismo, lo que tiene muy buena parte de apoyo en un cambio de mentalidad, pues la misión de quien se halla presente en la institución no es oponerse o defenderlo todo por sistema, sino ser capaz de construir un análisis sereno y crítico de la realidad compleja –parlamentarismo y gobernanza multinivel- en que se ubica.

III. Derecho, Política y dinámicas anticrisis desde el prisma parlamentario

A pesar de las controvertidas opiniones que se manejan, no es extraño escuchar que en torno al 75% del derecho elaborado por alguno de los Estados de la Unión procede, de modo directo o indirecto, de esta organización, al tiempo que, como es bien conocido, en nuestro caso suele decirse que alrededor del 60% de las prestaciones que recibe la ciudadanía proviene de las Comunidades Autónomas Mostrando nuestro escepticismo sobre tal forma quizá excesivamente sintética de radiografiar la realidad multinivel europea, y entendiendo la postura de quienes rebajan cuantitativamente dicha cifra al 45-50% y de, incluso, quienes diferencian como es lógico por países, lo cierto es que es indudable que este debate presenta contornos interesados que han servido para contraponer a euroescépticos frente a eurofilos (Töller, 2012). Sin embargo, a nuestro juicio caben otras lecturas adicionales: la dinámica generada existe, es acusada, y es ya irrefutable aunque bajemos las cifras; no se trata, además, de que los Estados sean vistos como “víctimas” de la política europea sino más bien al contrario, como ejes que retroalimentan el espacio multinivel; y en cualquier caso nos sirve finalmente para poner de manifiesto que ni cantidad es igual a calidad, y que, por mucho que se eleve la cantidad de normas estatales influenciadas, ello no es sinónimo inmediato de mayor integración y, sobre todo, de un progreso hacia un diseño constitucional europeo interiorizado y liderado por los Estados. Para esto último se requiere, por lo tanto, de análisis ulteriores que pasan por “ajustar”, en concreto en lo que aquí interesa, el papel de las instituciones a las realidades en que se insertan, y que trascienden el de su propio nivel de gobierno.

Las dinámicas multinivel vienen mostrándonos la necesidad de llevar a cabo un entrelazamiento de relaciones institucionales horizontales –en cada nivel, a lo que se le

viene prestando mucha atención en la doctrina-, en sentido vertical –conectando niveles, aspecto en el que se requiere seguir profundizando, pues es muy posible que el enfoque multinivel empuje a un cambio en la naturaleza de las instituciones y en las clásicas relaciones institucionales que se establecen entre ellas.

No sirve, pues, sobreponer niveles ni repetir los esquemas de unos niveles a otros. Cada nivel tiene su lógica, su naturaleza y sus rasgos básicos, pero todos deben encajar en un sistema constitucional único que tiene su punto de referencia precisamente en la teoría de la Constitución (el diseño constitucional de un marco multinivel como el que nos encontramos), al mismo tiempo que desde una perspectiva filosófica ello requiere adoptar un punto de vista socrático (dialogar y negociar para hallar puntos en común), frente al sofista (convencer para vencer) (Luther; 2005).

En tal sentido, y sin necesidad de hacer un balance completo ahora de nuestra historia multinivel europea, sí resulta obvio que nos encontramos en una difícil situación desde 2007-2008 en la que frente al modelo norteamericano –donde parece haber fallado el mercado-, ello ha llevado a una peligro crisis en nuestro continente de la propia idea de Estado. A ello se le suma la idea de que la crisis es a su vez doble: lo es con carácter interno, para los Estados, pero también lo es para la idea europea.

La paradoja multinivel, desde un punto de vista institucional, nos lleva a enfrentarnos a una constante tensión –acrecentada en los últimos tiempos, pero que pensamos que forma parte de nuestra historia de los últimos 60 años, con sus altibajos: la que se produce entre el constitucionalismo normativo y el intergubernamentalismo político. Ello supone, en efecto, que las inestabilidades institucionales puedan estar siendo observados al margen de una lectura constitucional, en una especie de interpretación funcional de la democracia al servicio de intereses que son elaborados desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia económica, con una pérdida evidente de pluralismo político (Balaguer; 2013, 452).

Intentamos plantear, pues, si la gobernanza económico/jurídico de la Unión parece haber desembocado en una crisis que tienda a reforzar los poderes de esta organización supranacional, frente a la cual los Estados perciben la crisis reaccionando a través de un cierto gubernamentalismo, y con las consecuencias evidentes de un déficit identitario democrático. La gobernanza multinivel europea parece haber configurado, en resumidas cuentas, una vía indirecta de ascenso de los Ejecutivos, quienes, por no dar parcelas de poder a la Unión refuerzan el centralismo gubernativo sin revertir, sin embargo, dicho decisionismo hacia las instituciones de democracia pluralista (los Parlamentos –aunque no sólo estos- en lo que aquí nos interesa).

Sin embargo, sería impreciso señalar que se trata de un problema que emerge solo a nivel europeo. La crisis sistémica afecta en realidad al eje representado por los Estados, los cuales encuentran notables obstáculos para equilibrar la democracia pluralista, retornando en ocasiones a una controvertida configuración de la seguridad como pseudoprincipio constitucional, y huyendo así de las auténticas bases constitucionales. La compleja situación de un marco multinivel en que el poder parece ser ejercido sin que se ostenten responsabilidades, al mismo tiempo que quien tiene responsabilidades no posee el auténtico poder, dificulta, en resumidas cuentas, la búsqueda y consecución del modelo constitucional europeo pero también las vías para su construcción –como la realidad presente nos viene demostrando-, debiendo preguntarnos a continuación como es posible su recuperación.

Nos encontramos, pues, con una realidad europea que ha debido enfrentarse a tres importantes retos y donde los Parlamentos han visto seriamente erosionada su posición institucional.

En primer lugar, una ruptura de los equilibrios estatales en la Unión: por la crisis, por la ampliación europea, pero también por los últimos acontecimientos británicos (a los que pueden sumarse las influencias globalizadoras).

En segundo lugar, no cabe negar –aunque dichas afirmaciones exigen un análisis más pausado- que la Gobernanza Económica Europea es un reflejo de la posición de algunos países y, sobre todo, de Alemania, y se tradujo en el empeño por introducir en los textos constitucionales cláusulas al respecto. Una posición que, en una perspectiva que parece encajar difícilmente con el enfoque multinivel, sería sancionada por el Parlamento alemán pero, sobre todo, por su Tribunal Constitucional. De este modo, venían, además, a verse alterados los equilibrios institucionales, lo cual afecta también a los Parlamentos, pues se pasaba a convertir peligrosamente a los Tribunales Constitucionales –en una dinámica que parece extenderse en muchos Estados y en diversos aspectos- en verificadores forzados dirigidos a controlar el cumplimiento de las obligaciones europeas. Lo que se constata, con todo ello, es cómo viene produciéndose un traslado al nivel europeo de un determinado modelo macroeconómico y fiscal –el alemán- que después acaba retornando al resto de Estados a través de la vía de esta nueva gobernanza europea, en lo que Beck denominaría “el imperio accidental” (Beck; 2012).

Finalmente, en tercer lugar, se ha constatado finalmente como pocos Estados introdujeron, sin embargo, dichas cláusulas en las Constituciones, lo cual es más preocupante, tiene lugar no tanto por las implicaciones y los riesgos que ello podría tener para el modelo social de los Estados y europeo –lo cual hubiera requerido en efecto un papel más activo de los Parlamentos-, sino por las supuestas dificultades procedimentales para la reforma constitucional (supuestas dificultades que, de nuevo, suponen el sacrificio del papel de las instituciones parlamentarias). Y ello por no citar los temores ante las posibles celebraciones de referéndums de reforma constitucional: el uso interesado de la apelación al pueblo, intentando legitimarse decisiones que ya están previamente adoptadas; la utilización de la consulta como instrumento contra los Gobiernos, en una especie de patrimonialización partidista; y finalmente la recuperación del rol del Parlamento, como se ha visto recientemente con el episodio del Brexit en Reino Unido.

La práctica anterior nos lleva, pues, a observar una cierta distorsión del sistema de fuentes “multinivel” que afecta, en pura lógica, a la posición de los Parlamentos.

Así, en los Estados, se ha producido una suerte de discusión del modelo constitucional fuera o al margen de la Constitución misma, pudiendo cuestionarnos que más allá del poder de reforma formal, existe un poder de reforma informal que se aleja de las instancias de democracia pluralista.

Por el otro lado, desde una óptica europea, la distorsión también existe y es doble.

Una petrificación, con un complejo balance entre reglas y principios constitucionalizados frente a las legislaciones, con un controvertido traslado a las fuentes originarias –los Tratados- de la Gobernanza económica (Closa; 2014, 74 ss). Se tiende a pensar, así, en los Estados, que con ello precisamente funcionará la democracia pluralista y el modelo social acordado. Por otra parte, desde la propia Unión se busca hacer más previsibles los comportamientos y compromisos de los Estados.

En conclusión, se piensa –y en esto en cierta forma se acierta-, que para que el constitucionalismo democrático funcione los esfuerzos han de centrarse en las Constituciones internas. Pero se pasa por encima el hecho de que ello supone, en cierto modo, una reforma encubierta de las Constituciones y un debilitamiento de algunas de sus instituciones, entre ellas la parlamentaria. Y con ello se llega a una paradoja

absoluta: mientras la propia Unión Europea ha mostrado enormes reticencias a lo largo de su historia a construir un federalismo político, acaba enfrentándose ahora en los últimos tiempos, a un modelo de control fiscal de los Estados instaurado por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que se configura de un modo mucho más agresivo, homogeneizado y centralizado –y quizá también judicializado- que en países con amplia tradición federalista como los Estados Unidos. La consecuencia obvia es que resulta imposible separar la federalización fiscal de la política, y que los Estados y sobre todo las instituciones en las que más directamente reposa la democracia pluralista, ven mermadas sus capacidades de intervención. Con ello, en resumidas cuentas, el derecho y la política anticrisis, desde un malentendido enfoque “multinivel”, acaba por crear un nuevo bloque constitucional desde la Gobernanza económica.

Lo anterior parece haberse traducido, en definitiva, en un nuevo pseudoprocreso constitucionalizador de escasa calidad democrática, y que no ha permitido discutir estos avances desde el equilibrio institucional requerido y con una rapidez insólita que, como es fácil advertir, no beneficia a aquellos espacios de debate y reflexión como los Parlamentos.

En segundo lugar, ha habido otro tipo de distorsión: la conformación de un derecho anticrisis generado fuera de los mecanismos de reforma de los propios tratados constitutivos, en una especie de derecho “extra-UE”. Ello ha tenido importantes repercusiones que ahora sólo enunciamos: la eliminación de la regla de la unanimidad, que ha erosionado el voto como elemento regulador de la capacidad transformadora formal de la Unión (lo cual precisamente ha coincidido con el euroescepticismo de los últimos tiempos); la acentuación de los rasgos intergubernamentales, deteriorando el papel del Parlamento Europeo, sin que valgan en tal sentido aquellas opiniones que pretenden justificar este intergubernamentalismo en aras de una flexibilización de la negociación, pues ello nos lleva a planteamientos basados en la mera eficacia/eficiencia que están lejos de la revitalización de los Parlamentos; y finalmente, todo ello derivando hacia una lamentable pérdida de las garantías ligadas a la democracia pluralista y a los equilibrios que la Unión entre sus instituciones –y respecto a los Estados- pretenden consolidar.

En el fondo, sin embargo, las consideraciones realizadas nos llevan más allá de la estricta reivindicación del papel más activo y determinante sobre la producción normativa de las instituciones de democracia pluralista. Los Parlamentos, en efecto, no solo elaboran normas jurídicas –leyes- o imprimen fuerza de ley a otras. En el Parlamento se hace derecho pero también política, si tenemos en cuenta que hoy día es además absurdo, desde un contexto más amplio, intentar un análisis y reflexión sobre la sociedad separando la política del derecho.

El refuerzo de la capacidad de maniobra de los Parlamentos y de su posición institucional pasa por comprender y ampliar la diversidad productiva que emana de los mismos. Ello nos introduce en la compleja cuestión de si también aquellos ejercen actos políticos como tradicionalmente se le atribuye a los Gobiernos y, en consecuencia, nos lleva a preguntarnos si todos los actos de los Parlamentos son controlables judicialmente y en qué medida. Sin embargo, es preciso señalar que lo anterior es una cuestión distinta a si cualquier actividad parlamentaria tendrá efectos jurídicos, pues al respecto solo puede responderse afirmativamente, debiendo diferenciarse del control judicial. Como ocurre con los particulares, el control jurisdiccional existirá cuando haya lesión del ordenamiento y, en particular, por su especial incidencia en el ámbito en que nos movemos, de los derechos fundamentales. De hecho, debemos evitar, también para las instituciones y las personas que nos representan, un encorsetamiento tal de la

libertad de expresión articulada en forma de norma o de política. Y olvidamos muchas veces, que los controles, además de ante los Tribunales -que deben ser mínimos-, han de ir por vías más flexibles y modernas como el autocontrol, la buena gobernanza y la rendición de cuentas.

IV. Desparlamentarización – reparlamentarización

Resulta demasiado fácil, desde lo anterior, llegar a la conclusión de parece que nos enfrentamos a una crisis institucional. No obstante, desdramatizando dicha idea, quizá es más adecuado afirmar que las instituciones se encuentran siempre en una permanente búsqueda de reequilibrios. Reequilibrios más complejos si cabe cuando nos enfrentamos a la lógica multinivel, en la que se trata de encajar las piezas supranacionales, nacionales y regionales.

Para ello, necesitaremos plantear y profundizar en la idea de que el rol parlamentario no resulta coincidente en los diversos niveles. Pero también, que la propia idea multinivel puede estar alterando –como ya señalamos- el propio rol parlamentario.

Por ahora, procede solo esbozar la idea de que los Parlamentos estatales contrapesan, como es bien sabido, a los Ejecutivos, en una suerte de cierta dependencia que no es coincidente, sin embargo, en todos los Estados.

De otra parte, los Parlamentos regionales –en particular, los autonómicos-, en un primer momento han mimetizado el parlamentarismo estatal desde la perspectiva de la forma de gobierno. Una vez superada esta fase inicial, en unos Parlamentos antes que en otros, se ha optado por una cierta singularidad de estos frente al estatal. No obstante, esta tendencia no parece haberse consolidado por dos razones fundamentales: primero, porque la mayoría de los parlamentos autonómicos en nuestro país, a diferencia de lo que sucede por ejemplo en Alemania, no han ejercido nuevas competencias o las han ejercido muy débilmente, como son las derivadas del principio de subsidiariedad y del mecanismo de alerta temprana. Segundo, porque a veces, y por motivaciones políticas evidentes, se reproducen los mismos vicios del Parlamentarismo clásico, con una evidente finalidad de impedir el pluralismo político, la bidireccionalidad, la publicidad de sus decisiones, y la transparencia en su actividad.

Finalmente, del Parlamento europeo, saliéndonos de los esquemas clásicos estatales, se dice que constituye una especie de combinación de intereses generales con los nacionales e incluso con los que preocupan a la ciudadanía misma, en una ambigua, compleja pero también flexible articulación de frenos y contrapesos, de diálogo, de apertura al debate generoso, y de colaboración (Mangas; 2015, 18 ss). Sin embargo, es absurdo plantear el rol que corresponde al Parlamento europeo al margen de lo que ocurre en los Estados, pues en realidad, en una especie de *feedback* que acompaña a la lógica multinivel, no habrá interés general más que cuando los Estados sean capaces de integrar a los otros y de interiorizar lo común, siendo misión del Parlamento europeo, precisamente, no solo centrarse en la idea europea, sino poner todos los medios a su alcance para impulsar dicha idea europea hacia los Estados, comprometiendo a los Parlamentos nacionales y regionales. Si bien resulta una obviedad –parece que no muy bien asimilada a juzgar por alguna declaraciones y actuaciones de la clase política-, conviene recordar que la voluntad europea “no” sustituye a la de los Estados, por lo que la clave se encuentra en la permanente búsqueda del equilibrio de sensibilidades. Por ello, ni vale un concepto de democracia entendida en un modo meramente cuantitativo, ni bastante las reglas de eficacia y eficiencia que solo atienden a la lógica de los mercados. En definitiva, la Unión Europea debe respetar la estatalidad de los Estados, y estos la “unionalidad” de la Unión (Cruz Villalón; 2016, 27).

La Unión y sus instituciones, en definitiva, no pueden ni pretenden funcionar como un Estado. No obstante, diversas circunstancias han venido a complicar este panorama: la diversidad europea; el liderazgo germano-frances primero, y germano después; la propia crisis a la que ya hemos aludido; y el mismo Tratado de Lisboa que, todo ha de decirse, intenta poner el acento en la institución parlamentaria (no solo la europea), a través del mecanismo de alerta temprana y del refuerzo del protagonismo ciudadano. Sin embargo, ello no ha eliminado los problemas, que derivan todavía de la aplicación de esta nueva configuración, pues no se trata sólo de rearmar la arquitectura institucional, sino que se necesita una recuperación de la confianza en las instituciones y una regeneración democrática que palíe el clásico déficit el cual, por cierto, no es un mal endémico único y exclusivo de las instituciones europeas.

La revitalización parlamentaria pasa, pues, por llevar a cabo toda una serie de reflexiones, nunca dirigidas a mimetizar las instituciones de unos niveles a otros, sino a comprender cuál es su mejor configuración a la luz del contexto y de los avances experimentados.

Así, procede ahora poner en el punto de mira que el Parlamento europeo ha mostrado una creatividad y una capacidad para el debate y la reflexión que admite pocas comparaciones respecto a los Parlamentos de los Estados, en general más encorsetados y, como es bien conocido, condicionados por el mandato imperativo de los partidos, lo que puede mermar su capacidad para un amplio debate y una reflexión más abierta y menos condicionada. Así, en consecuencia, podríamos pues preguntarnos si no son, paradójicamente, los Parlamentos nacionales los que presentan un mayor déficit democrático, frente a las instituciones europeas.

Por lo demás, resultará también de interés observar la configuración de otras instituciones comunitarias, lo que repercute en el propio Parlamento europeo, pero también las instancias nacionales (Closa; 2014, 83).

Así, el predominio del Consejo Europeo no puede ser visto como un elemento ciertamente positivo, pues acentúa el directorio de unos pocos gobiernos de algunos Estados.

Por otro lado, se tratará de observar la controvertida evolución de la Comisión Europea, pues si bien la Gobernanza económica parece acrecentar su fuerza en principio con su mayor capacidad ejecutora, en realidad estaría perdiendo su positiva labor de impulso, y se estaría convirtiendo en un órgano instrumentalizado por el aparato gubernamental europeo. De otra parte, lo que es a nuestro juicio más importante y aunque pueda parecer una paradoja, la dinámica generada en los últimos años con su supuesta “parlamentarización”, al objeto de implicar a la ciudadanía, al procederse a elegir por el Parlamento a las personas candidatas de entre las propuestas realizadas por los partidos europeos, puede suponer, de hecho, una distorsión no deseada. En efecto, con ello el Parlamento europeo se escora hacia una dinámica que quizás no resulte beneficiosa, pues se rompen los equilibrios y se produce un encorsetamiento no deseado, haciendo primar una única visión, la de un partido, o la de una mayoría. Por lo demás, también podemos cuestionarnos si resulta deseable que la Presidencia de la Comisión proceda elegir a la Vicepresidencia, pues ello pone en riesgo su independencia, teniendo en cuenta el carácter moderador o arbitral que se desprende de aquella.

En lo que atañe al Consejo, tras Lisboa se hace depender su composición del criterio poblacional, en un intento por arrancar en cierta forma representación al Parlamento, lo cual puede ser un error al erosionar el papel de este último.

Y finalmente, no podemos dejar de lado ciertas reflexiones sobre algunos contrapoderes que ocupan peligrosamente espacios que corresponden a los poderes, en

lo que se ha llamado un proceso de “agencialización”, con el reforzamiento de agencias y órganos técnicos (piénsese, por solo citar ahora un ejemplo, en el rol del Banco Central Europeo).

La “peculiar” posición que ocupa el Parlamento europeo nos hace pensar no sólo en el rol que corresponde a los Parlamentos en general, sino también en su capacidad para reforzar la lógica multinivel. De hecho, puede ser quizá la institución central más idónea –que no la única- para implicar y reforzar los resortes multinivel entre instituciones.

Para empezar, es sintomático y merece una valoración altamente positiva, que una institución se analice a sí misma. Su creatividad y la cierta libertad de que dispone al no verse atada por la clásica configuración de las formas de gobierno estatales, le lleva de hecho a pronunciarse sobre la propia necesidad de cambio para sí misma y, con ello, para otras instituciones –fundamentalmente los Parlamentos nacionales y regionales-, a través de la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2015.

En dicha resolución se reafirma, en efecto, en la pérdida de poder que ha experimentado el propio Parlamento europeo con las estrategias de la Gobernanza económica europea. Pero sostiene, en tal sentido, que la solución no pasa por asimilarse a los Parlamentos estatales –ni para elegir la Presidencia de la Comisión, aunque *de facto* ya se intenta, ni para tener potestad legislativa exclusiva-. Su distinta configuración, admite, le da una singular fuerza en el sistema, aunque la Gobernanza económica haya supuesto un cierto retroceso para ella. La idea no es, sin embargo, la de acrecentar la complejidad europea, sino la de simplificarla pero sin mermar las garantías democráticas. Por ello no le sirve la estrategia de la Gobernanza económica, que implica la discusión por el Parlamento de lo ya aprobado, porque si el Parlamento europeo no debe elegir un gobierno de nada le sirve entonces esta mecánica. La idea clave, a nuestro juicio, es lo que el Parlamento llama el trabajo por la mejora de la “apropiación nacional” de lo europeo, que después debería revertir de nuevo hacia la Unión, y por ello su principal labor está –como dijimos- en su conexión con los diversos niveles nacionales y subestatales y, en particular, con los Parlamentos. En cierta forma, el Parlamento europeo viene entonces a convertirse en un “contrapoder” de las instancias nacionales y de los Parlamentos, trabajando por construir una formación y una cultura europea en los Estados, pues debemos admitir –y esto no es un descubrimiento- el desconocimiento multinivel que existe.

Decíamos en líneas anteriores que existe ya una costumbre demasiado afianzada según la cual se decide sin responsabilidad, y se responde sin poder, generando una sociedad y unas instituciones “líquidas”, en palabras de Zygmunt Bauman, que necesitan reencontrarse. La institución parlamentaria puede ser, en tal sentido, un buen punto de referencia para el reequilibrio institucional en clave multinivel; pero quizá ello exija buenas dosis doctrinales de esfuerzo y, sobre todo, una adaptación y reconfiguración –jurídica y política- de los poderes y de la sociedad misma.

V. Bibliografía básica

- Alvarez Conde, Enrique, Souto Galván, Clara (dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto Universitario de Derecho Público- Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.
- Balaguer Callejón, Francisco, “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 19, 2013.
- Beck, Ulrich, *Una Europa alemana*, Paidós, Barcelona, 2012.

- Closa Montero, Carlos J., “Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 165, 2014.
- Cruz Villalón, Pedro, “La Constitución del Estado miembro”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 12, 2016.
- Dente, Bruno, “Convivere con la governance multilivello. Istruzione per l’uso”, *Rete delle città e strategiche, Contributi degli esperti*, 2012. Disponible en <http://recs.it/userfiles/Dentepercuneo.pdf>
- Easton, David, *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- Freixes Sanjuán, Teresa; Gómez Sánchez, Yolanda; Rovira Viñas, Antonio (dir.), *Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- López Garrido, Diego (ed.), y Martínez Alarcón, María Luz (coord.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- Luther, Jörg, “Jueces europeos y jueces nacionales: la Constitución del diálogo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 3, 2005.
- Mangas, Araceli, “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario*, nº 50, 2015.
- Martín y Pérez de Nanclares, José, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 42, 2012.
- Nugnes, Francesca, “Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento”, *Amministrazione in cammino*, 2014.
- Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003.
- Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento ante la crisis*, Tecnos, Madrid, 2014
- Töller, Annette Elisabeth, “Claims that 80 per cent of laws adopted in the EU Member States originate in Brussels actually tell us very Little about the impact of EU policy-making”, *The London School of Economics and Political Science*, 2012. Disponible en <http://blogs.lse.ac.uk/europblog/2012/06/13/europeanization-of-public-policy/>
- Zorzi Giustiniani, Antonio, “Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance económica e finanziaria europea”, *Nomos*, nº 3, 2015.