

INTEGRACIÓN EUROPEA, REDUCCIÓN DEL ESTADO: DE LAS LIMITACIONES DE SOBERANÍA DE LOS EJECUTIVOS NACIONALES AL PRINCIPIO COOPERATIVO ENTRE EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LA UNIÓN EUROPEA

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES

Profesor Contratado Doctor (acreditado para Profesor Titular)

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

SUMARIO

1. Sobre las limitaciones del Estado constitucional
2. Acerca de los lindes para entablar principios constitucionales en la Unión Europea
3. De las limitaciones del Estado constitucional y de la inserción de principios constitucionales en la Unión Europea a la cooperación y coordinación constitucionales
4. El control del poder en el proceso de integración europeo

No le faltaba razón a Elías Díaz cuando comenzaba su libro sobre Sociedad democrática y Estado de Derecho, convertido ya en un clásico, con la famosa frase que ha llegado a todos nosotros: no todo Estado es Estado de Derecho¹. Por supuesto que todo Estado genera Derecho, nos decía el maestro; pero el modelo organizativo que ha ido construyéndose desde las revoluciones liberal burguesas, pasando por las revoluciones democráticas, y culminando en el conocido Estado social y democrático de Derecho, implica no sólo sometimiento del Estado al Derecho, sino regulación y control de todos los poderes del Estado por medio de leyes democráticas, respetuosas a su vez con los derechos fundamentales. Si el inicial Estado liberal se ocupó del control del Ejecutivo, la democratización del poder incidió en la necesidad de colocarlo en relación de confianza y responsabilidad con el Parlamento, y el Estado social se centró en juridificar su dirección política. La dirección, el control y la responsabilidad del poder son consustanciales al ejercicio de aquél, y constituyen la médula del sentido más profundo de nuestro vigente constitucionalismo.

Ahora bien, se ha observado cómo la nueva ordenación territorial de las relaciones políticas y económicas que impone el proceso de integración europeo incide en el

¹ DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1969 (tercera edición), pág. 11. Cfr. También DÍAZ, E, “La justificación ética de la democracia”, ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, *Constitución: norma y realidad. Teoría constitucional para Antonio López Pina*, Madrid. Barcelona. Buenos Aires. Sao Paulo: Marcial Pons, 2014, págs.. 73-80

fortalecimiento del poder de los Estados y en concreto de los Gobiernos y sus funciones². A tal fortalecimiento de funciones, sin embargo, no parece haberle correspondido un paralelo refuerzo en las tareas de dirección, control y responsabilidad de tales Ejecutivos. En concreto, la resistencia al control parlamentario de éstos, sea por parte de los sistemas constitucionales de los Estados miembros, sea a través de los instrumentos de inspección o examen ideados a nivel europeo, deviene en uno de los candados que López Pina y Gutiérrez entendían ya en 2002 como uno de las dificultades que impiden configurar la Unión Europea como un poder público susceptible de ser legitimado conforme a principios constitucionales clásicos³.

Es cierto que los Gobiernos han adquirido una función renovada a partir del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial⁴, y de ello la Constitución española de 1978 ha dado buena cuenta⁵. La renovada función de dirección política (*indirizzo político* que diría la doctrina italiana o *Staatsleitung* que acuñaría la doctrina alemana) que el Gobierno asume parece mover a ello. Si a esto unimos el moderno Estado democrático de partidos⁶, podemos llegar a la conclusión ya no, o no exclusivamente, de que el Gobierno, por sí solo, puede alcanzar la condición de Gobierno democrático, sino de que en las funciones del Gobierno se encuentra la médula del principio democrático; pero también que en consecuencia de la mayor o menor capacidad de dirigir, controlar y someter a responsabilidad tales tareas depende en gran medida la calidad del orden constitucional⁷.

No podemos olvidar así cómo el Consejo de Estado en su Dictamen sobre la “Recepción en la Constitución del proceso de construcción europea” no se limitó a postular la configuración del artículo 93 de la Constitución española como una mera cláusula que expresase una constatación, la pertenencia de España a la Unión Europea,

²PÉREZ TREMPES, P, “Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità Europea” en G Rolla (a cura di), *Le forme di Governo nei moderni ordenamenti policentrici*, Milan, 1991, Giuffrè

³LÓPEZ PINA, A; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, *Elementos de Derecho Público*, Madrid: Marcial Pons, 2002, págs. 166, 167

⁴GARCÍA-PELAYO, M, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza, 1985, pág. 39

⁵ Como ya decía López Guerra en 1988, sin “duda, uno (sino el más destacado) de los aspectos que caracterizan a la Constitución española de 1978 como producto de una época determinada del constitucionalismo, y que la diferencian de modelos, nacionales o extranjeros, anteriores, es el tratamiento que en ella se hace del órgano gubernamental, de su formación, integración y funciones” REDC nº 23, pág. 71

⁶GARCÍA-PELAYO, M, *Estado de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1986

⁷ Como observa Gutiérrez, la dirección política no excluye el control; más bien redundo, en su caso, en un incremento de sus posibilidades, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, “Funciones del Gobierno”, en ALZAGA VILLAAMIL, O; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I; RODRÍGUEZ ZAPATA, J, *Derecho Político español según la Constitución de 1978. II. Derechos fundamentales y órganos del Estado*, 4ª ed., Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2008, pág. 536

incluyendo la mención específica de la Unión; sino que propuso, al igual que existía en otros órdenes constitucionales, por ejemplo el alemán, hacer de tal precepto una cláusula de objetivo político-constitucional, que contuviera, entre otras cuestiones, las posibilidades de control parlamentario al Gobierno. El supremo órgano consultivo del Gobierno, en efecto, y como es conocido, se pronunciaba sobre las posibilidades de europeizar en alguna medida la Constitución española incluyendo una mención expresa a la Unión Europea. No sólo evidencia las ya conocidas insuficiencias del artículo 93 CE, que como observaba ya Cruz Villalón en 2006, no obedecen a “si es teórica (y prácticamente) posible que la Constitución española siga haciendo ostentación de agnosticismo a lo que Europa en su conjunto y en su detalle se refiere, lo que es evidente, sino la de si una Constitución de los caracteres generales y específicos de la española puede permitirse este grado de desfase entre su literalidad y la Constitución *realmente existente*”⁸. Plantea la posibilidad asimismo de hacer del artículo 93 CE una cláusula con un claro objetivo político-constitucional⁹. Propone que la Constitución recoja a nivel interno tal control, imponiendo dos obligaciones: primero, informar y debatir las políticas europeas en el Parlamento nacional, llegando incluso a imponer al Gobierno la carga de tomar en cuenta la opinión de aquél; pero en segundo lugar, siendo consciente de que tal control puede no ser suficiente en un Consejo que adopta las decisiones por mayoría cualificada o incluso mayoría simple, imponía al Gobierno la tarea de informar a las Cortes de las razones por las que dicha opinión podía llegar a no materializarse en la negociación de las iniciativas que se debaten en el seno de la Unión.

El control de la participación del Ejecutivo en el Consejo de la Unión se encuentra pues con un problema: éste adopta sus decisiones por mayoría cualificada, y aunque el Parlamento pueda controlar la posición del representante del respectivo Gobierno, éste siempre podría quedarse en minoría. La Constitución española, como es conocido, no prevé ninguna posibilidad de control sobre el ejecutivo; a nivel infraconstitucional cabe encontrar la Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que sí prevé ciertas posibilidades de control sobre el Ejecutivo; si bien se reducen a un conocimiento previo de las propuestas legislativas de la Comisión y a un cierto control posterior de los respectivos ministros o representantes del Gobierno que han asistido a la toma de decisiones en la Unión. Esta Comisión exige así, por un lado, que el Gobierno le traslade “con la antelación suficiente” todas las propuestas legislativas

⁸ CRUZ VILLALÓN, P (Coord), *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Bilbao. Fundación BBVA, 2006, pág. 24

⁹ No es lo mismo, como observaba Cruz Villalón, hacer del artículo 93 CE una “cláusula de objetivo político-constitucional (*Staatszielbestimmungen*) que la configurarlo como una mera cláusula que se limite a configurar una constatación”, CRUZ VILLALÓN, P (Coord), *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, op. cit, pág. 54

de la Comisión Europea; tales propuestas pueden debatirse en la Comisión o, si ésta lo acuerda, en los plenos de las Cámaras; y por el otro, como control a posteriori, establece que una vez que la propuesta legislativa sea aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, la Comisión Mixta pueda acordar la comparecencia del Gobierno respectivo para dar cuenta de la tramitación y de los resultados.

En Alemania, sin embargo, la Constitución sí prevé el control sobre el Ejecutivo; el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn lo hace de una manera bastante más detallada, y sobre todo proyectando tal control sobre los verdaderos detentadores del poder, los respectivos Ministros alemanes en el seno del Consejo de Ministros. No obstante, se encuentra con el problema anteriormente mencionado: el representante alemán puede encontrarse en minoría¹⁰. El control parlamentario más exhaustivo y pormenorizado es el realizado por la cámara legislativa danesa: la Cámara especializada para el control de los asuntos europeos en esta Asamblea – la *Europavaldget*– dicta mandatos de negociación a su Gobierno, y éste se encuentra políticamente obligado a defenderlos¹¹. El control de la actividad del Gobierno en el Consejo se articula a través del instrumento jurídico del mandato, lo que significa que el Ministro que actúa en el Consejo acude al mismo con una posición determinada, esto es, con instrucciones concretas dadas por el Folketing, que aún careciendo de fuerza jurídica vinculante, si acarrearán significativas consecuencias políticas para el Ministro, cuando se desmarca de esa línea de actuación¹². El procedimiento parlamentario de control configurado, en definitiva, se caracterizaría en estos casos por la llamada *reserva del examen parlamentario*. A su vez evita que éste pueda separarse unilateralmente del mandato dado por la Comisión danesa si la iniciativa legislativa europea se modifica en el seno del Consejo de la Unión Europea. Pero sigue presentando varias deficiencias: de un lado, la decisión por mayoría en el Consejo puede hacer inútil el mandato de negociación al Gobierno, en el supuesto de encontrarse en minoría. A su vez, el Parlamento nacional no puede exigir responsabilidades en materia europea a sus Ministros a título individual. Representan unos intereses nacionales que terminan olvidando la esencia de control colegiado que dicha institución demanda.

¹⁰ El apartado tercero del artículo 23 de la Ley Fundamental dispone: El Gobierno Federal dará oportunidad al Bundestag de pronunciarse con anterioridad a que aquél participe en actos normativos de la Unión Europea. El Gobierno Federal tendrá en cuenta en las oportunas negociaciones la posición manifestada por el Bundestag. Una ley regulará en detalle lo procedente.

¹¹ MATÍA PORTILLA, J, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, págs. 119 ss.

¹² CAMISÓN YAGÜE, J.A, *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, Madrid: Secretaría General del Senado, 2010

En definitiva, la legitimación de los representantes de los Estados en el Consejo es, al menos en el caso de regímenes parlamentarios (como Alemania, Inglaterra, Italia, España y la mayoría de los demás Estados miembros), ya indirecta, dado que proceden de Gobiernos sustentados a su vez no por el voto directo de los ciudadanos, sino por un Parlamento electo. En segundo término, y sobre todo, entre la adopción europea de decisiones y su legitimación y control estatales se produce una asimetría que desmiente la necesaria inmediatez democrática: no cabe legitimar y controlar eficazmente en el Estado medidas adoptadas en un marco diferente, sometidas a un régimen de discusión y decisión que carece de la necesaria transparencia y que se escapa a la acción de los Estados individuales. Así, el resultado de una reunión de veintisiete Ministros sólo puede ser imputado, a efectos de legitimación y control, a todos ellos, no a cada uno en particular en el marco de procesos desarrollados de forma independiente en cada uno de los Estados. El óptimo control democrático en los Estados de las decisiones de la Unión postularía su adopción siempre por unanimidad; pero ello, a su vez, haría imposible el control sobre las razones de una falta de decisión.

Tomaremos conciencia en primer lugar de las limitaciones que impone el nuevo proceso al Estado constitucional, en concreto a las posibilidades de dirección, control y responsabilidad de los Ejecutivos nacionales, que en los últimos tiempos parecen haber ido en aumento (1). Nos centraremos en un tipo de control, el parlamentario, que como hemos analizado, puede ser insuficiente a un Gobierno que puede no imponer sus decisiones en un Consejo de la Unión que adopta sus resoluciones por mayoría, los controles a nivel europeo devienen entonces necesarios. Estudiaremos así los lindes para imponer tales controles, en definitiva, para insertar principios constitucionales en la Unión Europea que permitan complementar tal control (2) Estas dos limitaciones parece que mueven a postular una necesaria cooperación entre órdenes jurídico-políticos para asegurar en última instancia posibilidades ciertas de control a los Ejecutivos nacionales, bien por parte de los parlamentos nacionales, bien por parte de instituciones europeas. Las cláusulas constitucionales de integración a la Unión Europea podrían contener pues, de un lado, las condiciones que aseguren que la necesaria dirección, control y responsabilidad del poder realizado en el Estado miembro pueda proyectarse en la Unión; pero también, del otro, la directriz constitucional en orden a la cooperación con los demás Estados para complementar tal dirección, control y responsabilidad del poder con mecanismos europeos que contribuyan a la postre a forjar una sustancia política superior que lo asegure (3). Por último, examinaremos la dirección, el control y la responsabilidad efectiva del poder en el actual proceso de integración europeo, sus límites, pero también sus posibilidades (4)

1. Sobre las limitaciones del Estado constitucional

En la dirección política del Estado, como es conocido, y ha señalado entre otros de Otto, participan todos los poderes del mismo¹³. Sólo a un Gobierno controlado políticamente por el Parlamento y jurídicamente por los tribunales cabe atribuirle la potestad para expresar tal dirección política. Ocurre que la actual Unión Europea configura un orden jurídico-político que permite despojar, siquiera parcialmente, la función de dirección, control y responsabilidad del Gobierno. Su nueva configuración, que sólo con dificultades puede hacerle acreedor de la mencionada potestad, expresa las limitaciones del Estado constitucional. En concreto, la potestad presupuestaria del Gobierno, y especialmente el control que el Parlamento realiza de la misma, simbolizan la máxima expresión de la soberanía del Estado constitucional. Pues bien, los recientes desarrollos jurídico-políticos de la Unión Europea inciden en la misma en términos cada vez más evidentes. Y lo hace, como veremos, al menos a través de dos vías complementarias. Una primera, que afecta a las limitaciones que impone el propio Derecho interno, por incidencia del Derecho europeo, a las funciones de dirección, control y responsabilidad del Ejecutivo. Y una segunda, que alude a las limitaciones generales que impone el Derecho europeo a tales funciones del Gobierno. Nos centraremos en este segundo linde, pues es el que se proyecta de forma más directa en las posibilidades de control parlamentario al Ejecutivo.

En efecto, la coordinación de políticas económicas que impone por primera vez de manera expresa el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, y que pasa por la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997, ha alcanzado su máxima expresión, primero, con la cumbre franco-alemana de 16 de agosto de 2012 en la que se convino en conminar a los Estados miembros a reformar sus respectivas constituciones a los efectos de incorporar en ellas la regla de la estabilidad presupuestaria, denominada regla de oro. Y segundo, con el desarrollo legislativo realizado en los últimos años a partir del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, más conocido como Tratado de Lisboa, terminado de ratificar en 2009.

La primera limitación se proyecta en el decisivo impulso que el Derecho europeo y sobre todo los recientes acuerdos a nivel europeo han generado en orden a incorporar en el máximo nivel normativo interno de los Estados miembros los compromisos fiscales asumidos en el seno de la Unión. La incorporación en las constituciones de los Estados miembros del principio de la estabilidad presupuestaria, y en concreto la reforma en

¹³ OTTO, I de, “La posición constitucional del Gobierno”, *Documentación Administrativa* nº 188, págs. 139 y ss.

nuestro caso del artículo 135 CE, presenta problemas no menores¹⁴. Que se proyectan no sólo en una merma del poder de dirección y en consecuencia de control y de responsabilidad del Ejecutivo, sino asimismo en una posible vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas¹⁵; y así, en definitiva, de la configuración constitucional de nuestro Estado territorialmente compuesto¹⁶. Las excepciones que prevé el propio artículo, que permiten eludir los límites del déficit y de volumen de deuda, compensan sólo parcialmente tales problemas¹⁷.

La segunda limitación se realiza mediante la creación de una nueva institución, no recogida en el Derecho originario, y con poder de decisión exclusivamente sobre los Estados que se adhirieron a la moneda común, el euro; nos referimos al Consejo de Gobernadores del MEDE. El desarrollo legislativo realizado en los últimos años en el Derecho de la Unión se proyecta en la modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) realizada por Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE que crea márgenes para establecer un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro; la consecuencia más inmediata, como es conocido, es la aprobación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de los países de la zona euro el 2 de febrero de 2012. El MEDE es así un fondo económico destinado a ayudar a los Estados de la zona del euro con problemas de deuda soberana, creado el 11 de julio de 2011 por los ministros de Finanzas

¹⁴ MEDINA GUERRERO, M, “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 29, 2012, págs.. 131-162

¹⁵ MEDINA GUERRERO, M, “La reforma del artículo 135 CE”, op. cit, págs. 139 - 145

¹⁶ Pues es evidente que sin autonomía financiera toda pretensión de sustentar un Estado políticamente descentralizado está llamada al fracaso, MEDINA GUERRERO, M, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, págs. 27 ss.

¹⁷ Problemas que se proyectan en el evidente condicionamiento que ello conlleva de la potestad presupuestaria del Ejecutivo y el constreñimiento así de la apertura constitucional en esta materia. La constitucionalización de una concreta opción política, legítima, pero no única, modula uno de los valores esenciales sobre el que se fundamenta nuestro Estado social y democrático de Derecho, el pluralismo político. Como observa GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “la Constitución, como norma que permite el acceso al poder público de las diversas orientaciones políticas, no debe fijar otros límites al poder de las mayorías que los imprescindibles para garantizar la libertad y la igualdad de los individuos y los derechos de las minorías”, “La reforma de la Constitución, entre estabilidad presupuestaria y estabilidad constitucional”, <http://respublicapinto.50webs.com/reforma.pdf>. El controvertido procedimiento con que se llevó a cabo la reforma, y el hecho de que sólo contara con el apoyo de los dos partidos mayoritarios, postergando del consenso cualquier otro grupo político, no hace sino cuestionar más la reforma aludida, RIDAURA MARTÍNEZ, M^a JOSEFA, “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 29, 2012, págs. 237-260

de la moneda única. El órgano de gobierno del MEDE es el Consejo de Gobernadores y las principales decisiones las adoptan por común acuerdo.

Las posibilidades de control que introduce lleva consigo un elevado grado de condicionamiento de la potestad presupuestaria de los Estados miembros y una erosión del papel de los parlamentos en el control de los presupuestos; la muestra más significativa la podemos encontrar en la aprobación del Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro. Establece un calendario presupuestario común: en virtud del artículo cuarto, los Estados miembros deben hacer públicos, preferentemente antes del 15 de abril y a más tardar antes del 30 de abril de cada año, sus planes fiscales a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario a medio plazo. Además, cada año, a más tardar el 15 de octubre, deberá hacerse público el proyecto de presupuesto de la administración central para el ejercicio siguiente, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las administraciones públicas. En virtud del artículo 7 del Reglamento, la Comisión aprobará lo antes posible, y a más tardar el 30 de noviembre, un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario. En los casos excepcionales en que, tras consultar al Estado miembro interesado en el plazo de una semana a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario, la Comisión constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptará su dictamen en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario. En su dictamen, la Comisión solicitará la presentación de un proyecto de plan presupuestario revisado a la mayor brevedad, a más tardar en un plazo de tres semanas después de la fecha de su dictamen. La solicitud de la Comisión se justificará y se hará pública. La Comisión adoptará un nuevo dictamen sobre la base del proyecto de plan presupuestario revisado a la mayor brevedad, a más tardar en un plazo de tres semanas a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario revisado. El dictamen de la Comisión se hará público y se presentará al Eurogrupo. Si la Comisión detectare un incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pediría al Gobierno correspondiente que lo adapte en un plazo de 3 semanas; puede así forzar a reelaborar el Presupuesto. Es cierto que no existe un verdadero derecho de veto por parte de las instituciones europeas, pero si el dictamen hace alguna recomendación, debe cumplirse.

Es conocido cómo Alemania aprobó, a diferencia de España, una ley específica que reguló la participación financiera de este país en el MEDE. Esta norma sirve de soporte legislativo a las decisiones que va a adoptar el representante del ejecutivo en la Comisión

de Gobernadores. Concretamente, en el párrafo cuarto de la ley se reserva al Parlamento dar su plácet o no a la intervención del representante alemán para adoptar las correspondientes medidas¹⁸. Ahora bien, las decisiones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administración pueden adoptarse de común acuerdo, pero también por mayoría cualificada o incluso mayoría simple. El representante alemán, con ello, puede encontrarse con que la posición defendida es minoritaria y no hegemónica.

Nos encontramos pues con idénticos problemas a los descritos en el control parlamentario ordinario a los ejecutivos nacionales. Por eso cabe volver la vista a las posibilidades de entablar controles a nivel europeo que puedan subsanar, siquiera parcialmente, tal carencia.

2. Acerca de los lindes para entablar principios constitucionales en la Unión Europea

Es un lugar común afirmar que el proyecto original de integración europea se construyó a partir de un objetivo político, la superación de conflictos y guerras en el viejo continente, y de un instrumento económico para llevarlo a cabo: la elaboración de un mercado común. En tal proyecto original no se encontraba ni la formación de un Estado a partir de una hipotética nación europea ni mucho menos la necesidad de ingeniar controles específicos para el nuevo poder que iba a ser generado; no se pensaba en definitiva en la democracia como forma de organizar el nuevo poder. También se ha dicho hasta la saciedad que tal impulso inicial ha sido ampliamente desbordado y que las progresivas transferencias de soberanía por parte de los Estados han convertido a la Unión Europea en un poder público con amplios poderes. Esto es lo que ha motivado la existencia de estudios críticos sobre todo por parte de la doctrina constitucionalista: el nuevo poder público no ha ofrecido un espacio público alternativo que pueda asegurar como los Estados nacionales los principios constitucionales.¹⁹

Es cierto que el diálogo y confrontación ocasional entre tribunales en Europa, principalmente entre el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y algunos impulsos políticos en forma de Tratados²⁰, han creado márgenes para ir introduciendo en el proceso de integración principios constitucionales: la elaboración de la Carta de

¹⁸ Gesetz zur Finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMF inG), 13.09. 2012

¹⁹ Cfr. A modo de ejemplo, LÓPEZ PINA, A, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, Madrid: Dykinson, 2004

²⁰ ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, págs. 65 - 95

Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su inserción definitiva en los Tratados representa seguramente el hito más relevante. Como observa López Pina, la “Carta coloca la igualdad, la solidaridad y las relaciones sociales, es decir, el modelo social europeo conforme a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados-miembros, en el pórtico de la acción pública europea”²¹. Pero no es menos cierto que tal Carta no ha ocupado un puesto preferente en la arquitectura jurídico política europea, sino más bien menor²². Por lo demás, la elaboración quizá más refinada de tal impulso político, la elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ha quedado definitivamente frustrado; y sobre todo, parece que la lógica deudor/acreador que ha canalizado las técnicas de rescate motivadas por la reciente crisis económica y financiera que ha sufrido la Unión Europea, difícilmente permite generar soporte alguno que permita cimentar una hipotética democracia en Europa²³.

Ahora bien, a partir de este razonamiento, quizá sea desproporcionado postular una nítida separación de responsabilidades entre el Estado constitucional y la Unión Europea, correspondiéndole al primero la garantía de la democracia y en consecuencia de la dirección, del control y de la responsabilidad del poder, al segundo el aseguramiento del soporte económico que permita aquél²⁴. Pero sí constatar al menos que la Unión Europea podría no tener que configurarse necesariamente como un Estado Federal al uso.

A partir del primer razonamiento expuesto, al Estado miembro le correspondería el ámbito de la política, que abarca la generación e integración del pluralismo social y la consiguiente dirección, control y responsabilidad del poder; a la Unión le tocaría integrar los mercados nacionales y a la par racionalizar el mercado interior resultante. Pero tal planteamiento nos parece insuficiente; y ello por una sencilla razón: el Estado constitucional no puede garantizar en las actuales condiciones el pluralismo social y político, y menos asegurar la dirección, el control y la responsabilidad de un poder particularmente ligado a unos Gobiernos que adoptan más decisiones en ámbitos no regulados por los sistemas constitucionales de los Estados; pero tampoco puede la Unión Europea, sin contar con los Estados, integrar los mercados y racionalizarlos. Quizá sea más acertado continuar postulando la conexión entre los Estados y la Unión Europea,

²¹ LÓPEZ PINA, A, *Europa, un proyecto irrenunciable. La Constitución para Europa desde la teoría constitucional*, op. cit. pág. 275

²² CRUZ VILLALÓN, P, “La Carta o el convidado de piedra. (Una mirada a la Parte II del proyecto de Tratado/Constitución para Europa)”, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid: Trotta, 2004, págs. 115- 129

²³ LÓPEZ PINA, A, “Grecia y la cuestión alemana”, *Sistema* (en prensa), AZPITARTE SÁNCHEZ, M, “La autonomía del ordenamiento de la Unión y “las funciones esenciales de sus sistemas jurisdiccionales”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 32, pág. 234

²⁴ AZPITARTE SÁNCHEZ, M, “La autonomía del ordenamiento de la Unión y las “funciones esenciales” de su sistema jurisdiccional”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 32, 2013, pág. 232

pero no mediante la creación de un Estado Federal europeo al uso; cabe concebir a la Unión Europea, a diferencia de los conocidos Estados Federales, un orden federal en el que la sustancia política no esté en la gran unidad sino en las pequeñas²⁵.

Ciertamente, cabría entonces postular quizá “la necesidad de que la política, la discusión, el compromiso y la cooperación se satisfagan de forma preponderante en la unidad inferior”²⁶ y que en consecuencia la dirección, el control y la responsabilidad del poder se realicen de forma destacada, que no exclusiva, en el propio Estado. En cualquier caso, hemos analizado cómo éste, de forma individual, no puede asegurar tales premisas; quizá sea conveniente plantearnos por qué las instituciones europeas tampoco pueden de forma aislada asegurarlo, en definitiva, por qué no es posible configurar en la Unión Europea principios constitucionales que permitan homologar el poder público generado al propio del Estado constitucional. Parece innecesario recordar cómo el Consejo escapa también a un control parlamentario directo por el Parlamento Europeo, que es el único órgano que representa a los pueblos de Europa. Es cierto que el Consejo ha de responder a las interpelaciones de los parlamentarios europeos y ha de presentar informes al inicio y al final de su gestión, pero no está sometido al control más importante: la moción de censura. El Parlamento Europeo sólo puede interponer la moción de censura a la Comisión, pero no a las instituciones que realmente adoptan las decisiones en la Unión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Las limitadas posibilidades de acción con que nació la COSAC –reunión de los diferentes parlamentos nacionales- han evidenciado las muy pocas posibilidades de control que han podido realizar.

De tal análisis extraeremos las muy graves dificultades para alcanzar en la Unión Europea un sistema democrático federal homologable al de los Estados constitucionales; pero también la ausencia de argumentos que puedan imposibilitar la configuración de un poder público en Europa que permita contribuir a asegurar los principios medulares del constitucionalismo: la dirección, el control y la responsabilidad del poder.

2.1. Razones que limitan las posibilidades de configurar una democracia en la Unión Europea

²⁵ WAHL, R, “¿Cabe explicar la Unión Europea mediante conceptos fundamentales de Teoría del Estado?”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 18, 2006, pág. 116

²⁶ WAHL, R., Cabe explicar la Unión Europea mediante conceptos fundamentales de Teoría del Estado?, *TRC* nº 18, pág. 123

a) *La vinculación del derecho de participación política con el principio de atribución del derecho de la Unión Europea*

Se trata fundamentalmente de la posición que históricamente ha defendido el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*): la dimensión material del derecho de sufragio como límite insuperable a la participación de Alemania en el proceso de integración. La legitimación democrática de la actuación del poder público europeo reside exclusivamente en la Ley de Autorización de los Tratados. La dimensión material del derecho de sufragio ha de entenderse lesionada siempre que un ámbito considerado esencial para la autodeterminación del pueblo corra peligro de vaciarse.

La resolución inicial es la *Maastricht Beschluss* de 1992²⁷. En el debate sobre si la integración europea vulnera el artículo 38 de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional alemán acepta que dicho artículo es irreformable a partir del artículo 79.3 LF. El ciudadano con derecho a voto pierde ciertamente cotas de influencia en el proceso de formación de la voluntad política y de decisión²⁸. Dicha norma no impide a Alemania adherirse a una comunidad internacional supranacional, por más que el *Bundesverfassungsgericht* estimara en aquel momento que casi el 80 % de las reglamentaciones en el ámbito del Derecho económico alemán fueran fijadas por el Derecho comunitario, y casi un 50 % del resto de las leyes alemanas vinieran determinadas por este Derecho²⁹. Ahora bien, considera el Tribunal que esto no significa que dicha adhesión pueda aludir los principios legitimadores del artículo 79.3 LF³⁰. Para justificar esta tesis, y salvar con ello la constitucionalidad de las leyes de integración y de reforma constitucional, interpreta de manera singular el propio proceso europeo de creación de Derecho. Para el *Bundesverfassungsgericht* "el Tratado constituye una unión europea de Estados, sostenida por éstos y a los que reconoce identidad nacional"³¹. A juicio del Tribunal, "la Unión Europea no se puede concebir sino como una unión de los pueblos de Europa, como una liga de Estados democráticos" (*Staatenverbund*)³². La legitimación democrática se encontraría, en primer lugar, en los parlamentos nacionales. No obstante, según se vayan ampliando las tareas del Parlamento europeo, podrá configurarse como el sustento democrático de la estructura política de la Unión Europea.

²⁷ Se dicta, como es conocido, como consecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 28 de Diciembre de 1992 de adhesión de Alemania al Tratado de la Unión Europea y contra la Ley de reforma de la Ley Fundamental de 21 de Diciembre de 1992

²⁸ BverfG 2134 y 2159/92, C I 2a

²⁹ BverfG 2134 y 2159/92, B 1b

³⁰ BverfG 2134 y 2159/92, C I2b

³¹ BverfG 2134 y 2159/92, C

³² BverfG 2134 y 2159/92, C I2b1

Se destaca en definitiva un límite a la expansión de las funciones y competencias de las Comunidades, el derivado del principio democrático: “si son los pueblos de los Estados quienes, a través de los Parlamentos nacionales, procuran la legitimación democrática, ello supone que la expansión de las tareas y atribuciones de las Comunidades Europeas pone límites al principio democrático”³³. La determinación democrática de la Unión Europea radica exclusivamente en sus Estados y, en concreto, en sus parlamentos³⁴. Sólo las competencias transferidas por éstos pueden ser ejercidas por la Comunidad; únicamente puede actuar en el marco de las competencias que le atribuyan los Tratados³⁵, habiendo sido éstos refrendados por los parlamentos de los Estados miembros.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Lisboa, haciendo suyos gran parte de estos argumentos, reivindica también un papel más importante de los Parlamentos nacionales³⁶. Y también el reciente pronunciamiento de este Tribunal mediante Auto de 14 de enero de 2014, ya en un contexto de crisis económica, en el que plantea una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestionando la Decisión del Consejo del Banco Central Europeo de 6 de septiembre de 2012 relativa a las llamadas operaciones monetarias simples y a la consecuente adopción de medidas relativas a la compra de deuda estatal en los mercados secundarios³⁷. El Abogado General que informó al Tribunal de Justicia sobre esta cuestión planteada, Prof. Dr. D. Pedro Cruz Villalón, defendió la actuación lícita del Banco Central Europeo toda vez que en su opinión esta institución debe gozar de un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar y ejecutar la política monetaria de la Unión Europea. Así fue recogido por el Tribunal en su resolución de 16 de junio de 2015.

Lo cierto, así, es que la posición sustentada por el Tribunal Constitucional Federal alemán puede comprenderse a partir de la defensa del Estado y la obligación que le compete de asegurar una garantía constitucional básica (*Verfassungskerngarantie*) que impone la Ley Fundamental³⁸. Pero tal defensa, sin embargo, podría esconder una concepción ahistórica del Estado. La adopción de una postura exclusivamente defensiva del Estado no sólo no se corresponde con la realidad, sino que supone un obstáculo al

³³ BverfG 2134 y 2159/92, C I2b2

³⁴ BverfG 2134 y 2159/92, c I2b2.

³⁵ Principio de las habilitaciones competenciales específicas

³⁶ CLASEEN, C.D, “¿Fortalecimiento legítimo del Bundestag o lecho constitucional de procustes? Acerca de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Lisboa”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 25, 2010, págs.. 881-889

³⁷ LÓPEZ CASTILLO, A, “Prejudicializando...Comentario urgente de la primera cuestión prejudicial del TCFA”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 33, 2014, págs.. 287-296

³⁸ TOMUSCHAT, Ch, "Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts" *EuGRZ*, 1993, pág. 491

propio progreso de la dinámica europea, que es irreversible. Quizá pueda defenderse también que justo porque el Estado nacional no puede por sí sólo garantizar la vigencia de los principios constitucionales, "ha indicado la Ley Fundamental ya en su preámbulo el rumbo hacia la integración europea"³⁹.

La apelación que realiza a Heller en su sentencia sobre Maastricht podría ser un recurso para *lavar la mala conciencia* que provocar su propio discurso⁴⁰, aunque también la prueba la adhesión a un modelo de Estado que hasta el momento ha sido el único poder que ha asegurado los principios constitucionales en un determinado territorio. Pero la apelación que realiza este mismo órgano constitucional en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa de 2009 a la obra *Allgemeine Staatslehre* escrita por Georg Jellinek en 1900 parece evidenciar claramente un desfase con el constitucionalismo del siglo XXI.

b) *La vinculación del postulado democrático con la noción de pueblo*

No resulta inusual oír que la Unión Europea no podrá realizar el postulado democrático mientras no se apoye sobre un pueblo que, en virtud de una relativa homogeneidad, sea capaz de expresar una voluntad colectiva unitaria. Esta es la posición que parece defender el propio Tribunal Constitucional Federal alemán en su resolución sobre Maastricht, apelando al gran teórico del Estado Hermann Heller⁴¹. Y esta es la tesis que defiende con particular vehemencia el *Conseil Constitutionnel* francés: postula como límite a la integración lo que denomina las condiciones esenciales de soberanía. Así lo expresa, por ejemplo, en su primera resolución de 9 de abril de 1992: analiza las consecuencias que implica el proceso integrador y manifiesta su inadecuación con el régimen constitucional francés en tanto afecte a las *condiciones esenciales de soberanía*⁴².

Y, dado que tal finalidad está incluso en contradicción con los propios objetivos de la Unión, que incluyen la preservación de la diversidad cultural de los pueblos de

³⁹ TOMUSCHAT, CH, "Die europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgericht", op. cit, pág. 496

⁴⁰ Entiende WEILER que la argumentación esgrimida en la sentencia genera en el propio tribunal vergüenza, o al menos un cierto malestar. Sólo así se explica la cita por parte del *Bundesverfassungsgericht* de HERMANN HELLER --un socialista, antifascista, judío y crítico de CARL SCHMITT-- como el único referente para afirmar la necesidad de homogeneidad del pueblo, "Der Staat über alles. Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts", JöR Bd 44 (1996), pág. 95

⁴¹ HELLER, H, *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1942

⁴² El *Conseil Constitutionnel* se ha pronunciado cinco veces sobre el particular, vid. CONSTANTINESCO, V, "Der Beitrag nationaler Verfassungen zur Entwicklung eines Zweistufigen europäischen Verfassungssystems", BATTIS, U; KUNIG, P; PERNICE, I, RANDELZHOFFER, A, (ed), *Das Grundgesetz im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung. Internationales Symposium zum 50-jährigen Bestehen des Grundgesetzes am 14. und 15. Mai 1999 gemeinsam veranstaltet mit der Fritz Thyssen Stiftung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, págs. 61 ss.

Europa, se concluye que Europa no es una democracia y *tampoco puede llegar a serlo*. No es sólo, pues, que sin pueblo no pueda existir una decisión constituyente; tampoco podría desarrollarse sin él una democracia constituida. Para Grimm, por ejemplo, la diversidad existente en Europa impide configurarla como un orden constitucional. La pluralidad se refleja en la existencia de una multiplicidad de idiomas, y esto impide la europeización de la estructura política. Toda vez que "la información y participación como condiciones básicas de la existencia democrática están mediadas a través del lenguaje (...) no habrá ni un público europeo ni un discurso político europeo. El discurso público, al contrario, queda de momento restringido por las fronteras nacionales"⁴³.

Es cierto que los Estados han asegurado históricamente los principios constitucionales en un determinado territorio, como ha subrayado de Vega⁴⁴. Pero los actuales procesos económicos, sociales y políticos, como hemos analizado a lo largo de estas páginas, no tienen lugar en el Estado⁴⁵. Por lo demás, la democracia se refiere realmente no a *un pueblo*, sino a las posibilidades de disposición de los ciudadanos para configurar efectivamente el orden político y participar en él. Por ello, el juicio sobre la democracia en Europa deja de admitir una respuesta tan poco matizada.

En efecto, la mitificadora apelación *directa* al pueblo no puede desconocer el carácter eminentemente *representativo* de los procesos constituyentes. Las Constituciones las hacen, mejor o peor, los representantes elegidos al efecto en unos comicios democráticos. El poder constituyente no descansa necesariamente en una identidad nacional, sino más bien en la voluntad expresada por los ciudadanos en el marco de procesos democráticos institucionalizados. Y la participación democrática, como observa de Otto, no es en modo alguno una actuación originaria o prejurídica, "sino un procedimiento reglado mediante una norma que regula las elecciones o el referéndum y los convoca y que regula el procedimiento de elaboración de la Constitución"⁴⁶. La comunidad política *se constituye* en buena medida convencionalmente a través del

⁴³GRIMM, D, "¿Necesita Europa una Constitución?", *Debats* nº 55, 1998, pág. 13. Señalaba también IPSEN ya en 1972 que "la religión, la raza, el nivel cultural, la conciencia histórica y los factores de cohesión nacional dificultan la formación de una integración política", *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1972, pág 1001 KIRCHHOF opina que "con la pérdida de la estatalidad se extinguirán las garantías constitucionales", "Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland". op. cit. pág. 84. Aun cuando, al día de hoy, la afirmación sea acertada, no por ello debemos olvidar que quizá aun con la propia estatalidad las garantías constitucionales se encuentren hoy en día amenazadas, así VEGA, P. Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) nº 100, 1998, pág. 54

⁴⁴ VEGA, P. " Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual" op. cit. pág. 14.

⁴⁵ Algo que, por otra parte, observa DE VEGA en "Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual" op. cit. pág. 31

⁴⁶ OTTO, I, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona: Ariel, 1997, pág. 54

contrato social, que es un acto de voluntad, no de (auto)reconocimiento como pueblo; el pueblo abstracto, que no existe, debe ser sustituido en la teoría constitucional por los acuerdos fundamentales en el marco de una sociedad plural, diversa, heterogénea, que racionaliza su desenvolvimiento histórico mediante la Constitución. La nación no parece que deba suplantar a la ciudadanía democrática. En definitiva, y como subraya nuevamente de Otto, la denominada doctrina del poder constituyente del pueblo no es más que la expresión en términos subjetivos y de poder de esa exigencia de adecuación entre la Constitución y la conciencia jurídica (...) De lo que se trata es de que el proceso constituyente se configure de modo tal que en él puedan expresarse democráticamente, como en el proceso legislativo, las diversas opiniones acerca de la Constitución, de forma que ésta tenga la legitimidad que un proceso de esa índole proporciona⁴⁷.

La debilidad de la democracia en Europa podría no descansar, pues, en la supuesta inexistencia de un pueblo europeo, tampoco sobre las dificultades para formar en diversas lenguas una *opinión pública* (naturalmente plural) sobre los temas de interés colectivo. Es más bien la inadecuación institucional de la Unión para traducir esa opinión la que convierte en ociosa la tarea de formarla. Dicho en otros términos: es la falta de institucionalización democrática de la Unión la que bloquea los procesos sociales que debieran ser su fundamento, al privarles de sentido. Entre tales déficits institucionales pueden mencionarse a día de hoy la inexistencia de un régimen electoral uniforme que garantice la igualdad de todos los ciudadanos de la Unión en el ejercicio del derecho de sufragio o la limitación de la competencia legislativa del Parlamento tanto en las materias que cubre como en el alcance de su participación.

En definitiva, y como observa Aláez, lo fundamental no es saber si existe un pueblo europeo étnico-culturalmente homogéneo o políticamente soberano que permita fundamentar la unidad europea; “lo trascendente es si existe un nuevo ordenamiento supraestatal soberano con capacidad para definir su propio ámbito personal de validez estable y permanente y, con ello, de forma directa o indirecta, condicionar los ámbitos personales de aplicación de los ordenamientos de sus Estados⁴⁸”.

c) *La ausencia de voluntad política para transformar las instituciones europeas en un sistema constitucional*

⁴⁷ OTTO, I, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, op. cit, pág. 56. Como observa de Otto, la teoría del poder constituyente del pueblo expresa la exigencia de que la Constitución esté abierta a la reforma democrática de forma incorrecta, porque al invocar un poder previo al derecho desconoce que el propio proceso de manifestación de una voluntad democrática sólo es posible conforme a reglas que aseguren la libertad e igualdad de los partícipes y la veracidad del resultado: no hay democracia sin derecho”, pág. 56

⁴⁸ ALÁEZ, B, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pág. 95

En los Estados federales es común yuxtaponer dos órganos representativos: uno atiende preferentemente a criterios demográficos, y tiene en cuenta la igualdad de los ciudadanos, decisivo en un régimen democrático; el otro representa a los entes territoriales que integran la Federación, a fin de que puedan decidir conjuntamente en pie de (relativa) igualdad. Quizá cupiera comparar este esquema orgánico con el de la Unión: el Consejo constituiría el polo equivalente a una Cámara de Estados miembros, mientras que el Parlamento Europeo sería la cámara representativa de los ciudadanos (la Comisión sería el *gobierno europeo*). No obstante, si bien no puede excluirse que esta idea estuviese en la mente de quienes iniciaron la andadura comunitaria, la comparación resulta forzada, especialmente a la vista de las respectivas competencias. En particular, el poder legislativo está muy desequilibrado entre las dos supuestas “Cámaras”; mientras que en los Estados federales democráticos el peso recae sobre la representación democrática de los ciudadanos que aquí se correspondería con el Parlamento Europeo, en el caso de la Unión Europea el papel fundamental corresponde al Consejo, que precisamente sería el equivalente del órgano más débil en los Estados federales, la cámara de representación territorial.

Por lo demás, cabe subrayar cómo el Parlamento Europeo, a pesar de los cambios sustanciales sufridos desde su constitución en 1952, sigue siendo una institución *sui generis* distinta claramente de un parlamento nacional: el evidente déficit representativo, unido a una ausencia de un procedimiento electoral uniforme para su configuración, impone lindes insuperables para poder configurarlo como un verdadero órgano de control parlamentario a nivel europeo⁴⁹.

3. De las limitaciones del Estado constitucional y de la inserción de principios constitucionales en la Unión Europea a la cooperación y coordinación constitucionales

Frente a la nueva realidad europea, merced a la cual parece que los Gobiernos pueden convertirse en un poder no susceptible de control, cabe una manera específica de afrontar el problema. El punto de partida nos lo ofrece, una vez más, García-Pelayo: el Estado “es una forma histórica concreta de la unidad política, distinta no sólo de otras formas que le han precedido históricamente (...) sino también de las que puedan seguirle, pues todo lo que es histórico tiene límites de existencia”⁵⁰. Los actuales procesos globalizadores

⁴⁹ MELLADO PRADO, P, “El sistema de representación del Parlamento europeo cuestionado. La ausencia de un procedimiento electoral uniforme”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 33, 2014, págs. 219-242
GARCÍA PELAYO, M, “El Estado”, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J, *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid: Akal, 1984, pág. 242

lesionan la capacidad de autodeterminación de los Estados⁵¹. Tal fenómeno, que ha existido siempre, mas ha adquirido en la actualidad una particular importancia y complejidad⁵², puede generar diversas reacciones por los Estados. El Estado puede adoptar una postura simplemente reactiva o proteccionista⁵³, defendiéndose frente a influjos negativos⁵⁴. Puede asumir también una política proyectiva, por la que procure adaptarse de forma regulada a las nuevas condiciones; tal política mueve a la política interestatal⁵⁵ y, en definitiva, a la cooperación con organizaciones supranacionales.

Y ya observaba en este sentido Matía Portilla en 1999 cómo “es posible que los Parlamentos nacionales y el europeo puedan colaborar entre sí para cumplir las funciones que les atribuye el Derecho constitucional y el comunitario, respectivamente”⁵⁶. Podría interpretarse la necesaria colaboración entre parlamentos como muestra de la existencia en Europa de legitimidades parciales que traen causa de procesos constitucionales íntimamente relacionados. La necesidad de conciliar así los principios de legitimidad democrática y de eficacia en el control del poder podría mover a establecer vías de cooperación entre las instituciones parlamentarias nacionales y el Parlamento Europeo. Podría así defenderse que los Tratados europeos y las Constituciones de éstos no pueden concebirse por más tiempo como normas autónomas. Constituyen más bien constituciones parciales o complementarias (*Teilverfassungen*) de la necesaria realidad constitucional europea⁵⁷. Conviene pues analizar tales configuraciones y las posibilidades que aportan. Comenzaremos por las de los Estados para seguidamente explorar las que cabe encontrar a nivel europeo.

⁵¹ GARCÍA-PELAYO, M, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit, pág. 70. Así "como las posibilidades ofrecidas por la primera revolución industrial eran contradictorias con los privilegios corporativos, así las posibilidades ofrecidas por la revolución tecnológica lo son con los límites nacionales, es decir, el desarrollo tecnológico promueve las empresas multinacionales con la consiguiente lesión para la capacidad de autodeterminación de los Estados", op. cit, pág. 70

⁵² GARCÍA-PELAYO, M, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit, págs. 152, 153

⁵³ GARCÍA-PELAYO, M, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit, pág. 163

⁵⁴ Como ejemplos de tales medidas menciona GARCÍA-PELAYO la legislación sobre empresas extranjeras o sobre la importación de capitales, la superimposición fiscal a las empresas multinacionales, la nacionalización de ciertas industrias de capital extranjero, la negativa de permiso de trabajo a los extranjeros, la prohibición u obstaculización al funcionamiento de instituciones culturales de determinado contenido. Mas tal realidad no es forma de gobernar, sino de reaccionar, y frente a ella "cabe una política proyectiva más acorde con la realidad de nuestro tiempo", *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit, pág. 163

⁵⁵ Porque "el crecimiento de las posibilidades políticas del Estado es correlativo a un aumento de la complejidad de su acción y a un decrecimiento del ámbito de la autarquía de su decisión", GARCÍA-PELAYO, M, *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*, Madrid: Alianza Universidad, 1974, pág.169

⁵⁶ MATÍA PORTILLA, J, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pág. 191

⁵⁷ HÄBERLE, P, "¿Existe un espacio público europeo?", *Revista de Derecho comunitario* n º3, pags. 119 y ss y "Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft", *Deutsches Verwaltungsblatt* 840, 2000, págs. 841 ss.

3.1. Posibilidades que ofrece el orden constitucional estatal para controlar a los ejecutivos

Parece necesario en primer lugar reforzar el papel de los parlamentos nacionales, y en concreto del Parlamento español, en el control de los gobiernos. Cabe proponer pues una reforma constitucional que convierta al artículo 93 CE no sólo en una cláusula que evidencie un hecho, la pertenencia de España a la Unión Europea, sino convertirla en una cláusula que contenga un claro objetivo político-constitucional, como ya observó el Consejo de Estado en su informe de 2005. Esta cláusula debería recoger a nivel interno tal control, imponiendo dos obligaciones: primero, informar y debatir las políticas europeas en el Parlamento nacional, imponiendo al Gobierno la carga de tomar en cuenta la opinión de aquél. Debería centrarse pues en el control de los verdaderos detentadores del poder, los respectivos Ministros del Gobierno, en el seno del Consejo de Ministros, estableciendo mandatos de negociación, como la cámara danesa.

En segundo lugar, siendo consciente de que tal control puede no ser suficiente en un Consejo que adopta las decisiones por mayoría cualificada o incluso mayoría simple, debe imponer al Gobierno la tarea de informar a las Cortes de las razones por las que dicha opinión no se ha llegado a materializar. En este sentido, esta cláusula debe contener asimismo una directriz en orden a la cooperación del Estado español con los demás Estados de la Unión Europea para complementar tal control del poder con mecanismos europeos que contribuyan a forjar la sustancia política superior que hemos analizado que sí cabe forjar.

Cabe convertir así a la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea en una asamblea que controle realmente a los órganos de poder del Estado español en la Unión Europea. Es cierto que el actual trabajo realizado por esta Comisión favorece el conocimiento y el debate de las políticas europeas en el seno de nuestra Cámara: la comparecencia de los diferentes Ministros del Gobierno para informar sobre las respectivas políticas que están proyectando en el ámbito europeo, y la asistencia ocasional de Comisarios europeos para dar cuenta de los diferentes proyectos legislativos que van a poner en marcha, evidencia ya el compromiso de nuestro Parlamento con el conocimiento y el debate de las políticas no sólo nacionales, sino también de la Unión Europea. Pero sólo reformando esta Comisión en el sentido anteriormente indicado cabe convertirla en un órgano verdadero de control, al menos parcial. Por lo demás, y para favorecer tal control parece conveniente que las *propuestas legislativas* se transmitan directamente de la Comisión a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que se envían al Consejo.

En otro orden de ideas, y en la línea aquí planteada de agilización en el conocimiento del trabajo de la Unión por los parlamentos nacionales, se expresa la utilidad de que la Comisión remita su estrategia política anual y su programa legislativo y de trabajo anual, además de que el Tribunal de Cuentas remita su informe anual simultáneamente al Parlamento europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales.

Finalmente, parece conveniente reforzar la apelación que se realiza a la aplicación del principio de subsidiariedad y al papel de los parlamentos nacionales en la supervisión de la aplicación de tal principio, en lo que se ha denominado el procedimiento de “alerta temprana”⁵⁸. Sobre el momento procesal oportuno para actuar por parte de los parlamentos nacionales, se decantan por una intervención en dos etapas: al inicio, cuando se tiene conocimiento del proyecto legislativo y, una vez que se inicia el procedimiento, mediante un seguimiento para controlar si las posibles modificaciones que se introduzcan afectan a la aplicación del principio de subsidiariedad.

3.2. Posibilidades que ofrece el orden europeo para controlar a los ejecutivos

Parece necesario insistir en el papel y función de las redes o mecanismos multilaterales de participación de los parlamentos nacionales a nivel europeo: en ese sentido, a lo mejor puede no estar de más fortalecer el papel de la COSAC. Ésta se gestó en Madrid en 1989 mediante un acuerdo de los presidentes de los Parlamentos nacionales y se formalizó en el Protocolo del Tratado de Amsterdam. Es cierto que las opiniones de la COSAC no tienen más valor que el puramente consultivo. Pero la crítica que se expresa al mismo no supone un fracaso del control que ejerce, sino una muestra de la limitada extensión del mismo.

También resulta muy importante potenciar, en fin, el papel que adquiere el Parlamento Europeo; y ello tanto por lo que respecta a su naturaleza y composición como a sus funciones. Por lo que se refiere a la composición, lo más importante sigue siendo mejorar la representatividad del mismo incidiendo en el elemento básico de todo sistema electoral: la circunscripción. Si siguen existiendo circunscripciones exclusivamente nacionales los representantes del Parlamento Europeo seguirán siendo representantes de los diferentes pueblos de la Unión; la existencia de una ciudadanía europea representada en el Parlamento Europeo exige de circunscripciones plurinacionales o una circunscripción europea única⁵⁹. Por lo demás, y en cualquier caso, parece conveniente

⁵⁸ ARANDA, E, “El fortalecimiento de los parlamentos nacionales en la Unión Europea: la incorporación del *early warning system*”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 15, 2004, págs. 271-293

⁵⁹ RUIZ ROBLEDO, A, “La creación de un sistema electoral uniforme para el Parlamento Europeo”, *Anuario de Derecho Parlamentario* n° 8 Extraordinario, 1999

volver a insistir en la necesidad de alcanzar un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros. Las funciones del Parlamento Europeo deben seguir incrementándose, y ello se alcanzará si se dan progresos en la representatividad del mismo.

El Parlamento Europeo podría mitigar, en fin, las limitaciones del control parlamentario interno del Gobierno cuando este se encuentre en minoría en el Consejo. Se asegura así que la representación de los ciudadanos europeos participa también en la función legislativa de la Comunidad y que los parlamentos nacionales, mediante la imposición de mandatos de negociación, incorporan, al menos parcialmente, la idea de representación nacional a la dinámica europea.

4. El control del poder en el proceso de integración europeo

La soberanía del pueblo, en fin, y como nos recuerda Böckenförde, se apoya en dos ideas: la de que el poder que ejerce el dominio político – el dominio de hombres sobre hombres – no es algo que esté simplemente dado o que haya de suponerse, sino que es algo que necesita ser deducido mediante una justificación (legitimación), y la de que esta legitimación sólo puede partir del pueblo mismo y no de cualquier instancia ajena a éste⁶⁰. Si la Unión Europea está ejerciendo un poder real sobre los ciudadanos, sus decisiones deberían ser adoptadas por instituciones responsables ante los representantes de los ciudadanos. Ya hemos analizado cómo ni el Estado de forma aislada, ni la Unión Europea de forma individual, pueden dar cumplimiento a tal exigencia de responsabilidad. Parece necesaria la cooperación entre ambos poderes públicos; si bien en el Estado constitucional cabe encontrar el inicial impulso político y por lo tanto la fuente principal que asegure tal control, la colaboración de las instituciones europeas para hacerlo efectivo es imprescindible.

La tarea consiste en ingeniar vías que puedan compensar el déficit constitucional que aún presenta la Unión Europea. Al igual que el Derecho europeo adquiere una dimensión constitucional desde el momento en que incide en la estructura de los Estados miembros, el Derecho constitucional está llamado a adquirir una dimensión europea⁶¹.

⁶⁰ BÖCKENFÖRDE, E W, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid: Trotta, 2000, págs. 47, 48

⁶¹ SCHWARZE, J, "Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung", SCHWARZE, J (coord), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrechts*, op. cit, pág. 560. Cfr. también, CONSTANTINESCO, V, "Der Beitrag nationaler Verfassungen zur Entwicklung eines Zweistufigen Verfassungssystems: Frankreich", *Das Grundgesetz im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, pág. 74

Esto parece acorde con la propia función de los órganos estatales; como indica Requejo Pagés, sus actos deben perseguir la adecuación de la estructura del sistema externo a los principios constitucionales internos⁶².

Las estructuras estatales no están destinadas únicamente a regular el orden interno de sus respectivos regímenes políticos, deben colaborar también a la propia formación del orden europeo⁶³. La colaboración recíproca entre los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros y entre éstos y el orden europeo puede permitir integrar en un orden único principios constitucionales comunes a los Estados miembros con postulados europeos. De la apertura constitucional al orden europeo no se infiere la concurrencia o competencia entre ordenamientos sino la cooperación entre ellos.

Y parece excesivamente simplista alegar que no cabe la cooperación con el orden europeo en esta materia por ser imposible generar estructuras constitucionales en un espacio que se configura originalmente al margen de cualquier proyecto constitucional. Tampoco es posible asegurar en las actuales condiciones la democracia nacional sino existe tal democracia asimismo a nivel supranacional. La coordinación entre ambas es inexorable. No extraña pues que desde cierta doctrina constitucional particularmente comprometida con la realización efectiva de los postulados constitucionales, se postule el tránsito de “la Constitución del Estado al Derecho constitucional para la Comunidad Internacional”⁶⁴; que se apueste por la determinación constitucional de los diferentes entramados jurídicos que componen el orden internacional; y que en definitiva se postule el establecimiento de garantías constitucionales en el Derecho Internacional. Gutiérrez Gutiérrez, en efecto, reconoce que no cabe hablar de una Constitución internacional, pero sí de procesos de constitucionalización en este ordenamiento jurídico. Postula la elaboración del Derecho constitucional para la Comunidad Internacional como complemento del estatal. En cualquier caso, aboga por un trabajo conjunto de las doctrinas constitucional e internacional en el reto de encontrar la necesaria elaboración teórica capaz de procesar el nuevo pluralismo⁶⁵. Rousseau, como es por todos conocido, consideraba irrealizable la democracia en un Estado territorial extenso; y a lo largo del siglo XIX se erigió el edificio de la democracia representativa. Lo decisivo, como tantas veces se ha dicho, no es la

⁶² REQUEJO PAGÉS, J.L. "Conjunción de sistemas normativos y reordenación del sistema de fuentes", Madrid: McGraw Hill, 1995, pág. 128

⁶³ Ambos procesos constitucionales se encuentran recíprocamente referidos. Entiende KIRCHHOF que "el *Rechtsstaat* alemán debe garantizar también la conformidad a Derecho de los actos jurídicos europeos en Alemania" "Der deutsche Staat im prozes der Integration" op. cit, pág. 883. Sin embargo, no señala el proceder para llevar a cabo este cometido, algo que se explica por las dificultades de tal empresa desde la noción de Estado constitucional del autor.

⁶⁴ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, "De la Constitución del Estado al Derecho constitucional de la Comunidad internacional", PETERS, A; AZNAR, M J; GUTIÉRREZ, I, *La constitucionalización de la Comunidad internacional*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010, págs.. 15- 91

⁶⁵ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, "De la Constitución del Estado al Derecho constitucional de la Comunidad internacional", op. cit, págs.. 90, 91

pervivencia del Estado, sino que sigan existiendo garantías eficaces para asegurar que la dirección, el control y la responsabilidad del poder estén mediadas, también en las nuevas realidades jurídico-políticas, por los clásicos postulados constitucionales.