

I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo

Francisco Balaguer Callejón. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet ad personam de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

Sumario

1.-La apertura de la Unión Europea al pluralismo territorial interno de los Estados miembros.

2.-La relación con Europa de las entidades territoriales infraestatales.

3.-Pluralismo político y pluralismo territorial supra e infraestatal.

4.-La necesaria continuidad de los espacios constitucionales y democráticos para la construcción de Europa.

5.-Conclusiones

1.-La apertura de la Unión Europea al pluralismo territorial interno de los Estados miembros.

Es algo ya comúnmente aceptado que Europa ha superado su tradicional “ceguera” frente al pluralismo territorial interno de los Estados¹. La incorporación de ese pluralismo territorial interno se ha realizado a través de distintos principios y mecanismos². Entre ellos, cabe destacar la formulación del actual artículo 4.2 TUE por la que la Unión Europea reconoce la identidad constitucional de los Estados incluyendo también a sus estructuras territoriales internas³. Esa vertiente territorial se recoge igualmente en el artículo 5.3 TUE por referencia al principio de

¹ Como indica Antonio D’Atena, “la provincialización de los Länder y Regiones se agravaba por una patología oftalmológica que sufrían las Comunidades Europeas, que se ha denominado la “ceguera regional” («Landesblindheit»), recogiendo una célebre metáfora de Hans Peter Ipsen. La Comunidad, de hecho, “veía” sólo a los Estados; no veía la articulación institucional interna de estos. Lo que significa – saliendo de la metáfora– que construía sobre una base rigurosamente (y exclusivamente) estatal la propia organización y los propios procedimientos de decisión” sin embargo, “por efecto de un proceso evolutivo que encontró en el Tratado de Maastricht su momento central, Europa no ignora ya a las Regiones, sino que –para continuar la metáfora – las “ve”.” A. D’Atena, <<Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada>>, ReDCE núm. 7, Enero-Junio de 2007, en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE7/articulos/13antoniodatena.htm>

² Sobre la participación territorial en los asuntos europeos, cfr., mis trabajos: <<Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme>>, en *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 333-393 y <<La Riforma dello Statuto di autonomia dell’Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo>>, en *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e Italia*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 137-170.

³ “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”.

subsidiariedad, incorporando el nivel regional como ámbito en el que pueden ser alcanzados los objetivos de la acción pretendida haciendo innecesaria la actuación a nivel europeo⁴. Del mismo modo, se contempla en el Protocolo n. 2 del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁵, tanto en lo que se refiere a la iniciativa legislativa, que obliga a tener en cuenta la dimensión regional de las acciones (art. 2⁶) cuanto por lo que se refiere al mecanismo de alerta temprana diseñado en ese Protocolo que hace posible la intervención de los parlamentos regionales⁷, de acuerdo con lo previsto en el art. 6⁸. Hay que considerar, además, por lo que se refiere al control de la aplicación del principio de subsidiariedad, la legitimación del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia, contemplada en el art. 8 del Protocolo⁹.

⁴ “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”

⁵ Sobre el principio de subsidiariedad, cfr., mis trabajos: <<Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia, nella prospettiva europea>>, en *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*. A cura di Gian Candido De Martin, CEDAM, Padova, 2009, pp. 47-84, <<Subsidiariedad horizontal y vertical>>, en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008 y <<Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad>> en Revista de Estudios Autonómicos, nº 4, Julio-Diciembre de 2003.

⁶ “Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta” (art. 2). Igualmente, el art. 5 del Protocolo establece que “Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”

⁷ No es objeto de esta ponencia el papel de los Parlamentos nacionales en relación con la UE, sobre el que me remito al interesante trabajo de Antonella Sciortino: <<La nueva gobernanza económica europea y el papel de los parlamentos nacionales>>, ReDCE, núm. 18, Julio-Diciembre de 2012. En: http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/06_SCIORTINO.htm

⁸ “Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

⁹ “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de

Estos mecanismos y principios incorporados a las normas fundamentales de la UE deben ser valorados muy positivamente por lo que supone de avance desde la perspectiva democrática tanto por el mayor acercamiento de las decisiones a la ciudadanía cuanto por la profundización en la base representativa sobre la que debe asentarse toda estructura política democrática¹⁰.

Por otro lado, desde una perspectiva metodológica, suponen una confirmación de la orientación en la que se fundamenta el Derecho Constitucional Europeo como disciplina científica, que delimita su objeto de estudio atendiendo no sólo a la realidad constitucional de la UE sino también a la diversidad de espacios constitucionales en Europa. En efecto, el Derecho Constitucional Europeo en sentido estricto se centra en el análisis de las normas fundamentales de la UE mientras que el Derecho Constitucional Europeo en sentido amplio analiza los diversos espacios constitucionales que confluyen en Europa (el de la UE, los estatales y los territoriales) y las relaciones entre ellos. La interacción entre esos espacios constitucionales es una vertiente esencial del Derecho constitucional europeo, que no sólo considera al Derecho estatal y el territorial como una parte de su objeto de estudio sino que presta especial atención a la relación dialéctica entre esos ordenamientos y el de la Unión Europea¹¹.

La apertura de la UE al pluralismo territorial interno de los Estados debe situarse, en todo caso, en el contexto de las importantes asimetrías que existen entre los Estados miembros. Asimetrías que se extienden desde la vertiente geográfica y demográfica hasta los sistemas constitucionales y políticos, lo que incluye también la distribución territorial del poder. Las estructuras regionales carecen en gran medida de sentido en Estados cuya extensión territorial y dimensión demográfica es inferior a muchas Regiones, Comunidades Autónomas o Länder y, de cualquier modo, no están presentes en todos los Estados miembros ya que, por el contrario, la mayor parte de los Estados miembros carecen de entidades subestatales con parlamentos propios¹².

su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.”

¹⁰ Cfr., al respecto, Laura Frosina “Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «Multilevel Governance»”. ReDCE núm. 22, Julio-Diciembre de 2014, en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE22/articulos/07_frosina.htm.

¹¹ Cfr., al respecto mi trabajo <<Profili metodologici del diritto costituzionale europeo>>, actualmente en prensa en un libro colectivo editado por Guerino D'Ignazio.

¹² Cfr., en relación con estas asimetrías, Anna Margherita Russo, <<La distribución territorial del poder en los Estados miembros de la Unión Europea: el “federalizing process” en acción>>, ReDCE, n. 17,

Pese a ello, estas estructuras regionales o federales están presentes en Estados miembros que representan un porcentaje muy amplio de la ciudadanía europea y requieren una respuesta europea a los problemas que el factor de la integración supranacional puede generarles desde el punto de vista del ejercicio de sus competencias y de la garantía de su autonomía más allá del reconocimiento del principio de autonomía institucional (de eficacia, por lo demás discutible). Por tanto, estos mecanismos y principios a través de los cuales Europa incorpora al espacio constitucional de la UE el pluralismo territorial interno de los Estados merecen, desde esa perspectiva, una valoración positiva.

Ahora bien, situados ya en el reconocimiento por parte de la propia UE de una diversidad de espacios constitucionales y políticos que coexisten e interaccionan entre sí, es necesario plantearse por la articulación de las relaciones entre esos espacios de ámbito europeo, estatal e infraestatal y valorar si es suficiente la respuesta que se ha dado en el Tratado de Lisboa esta cuestión. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que esa diversidad de espacios constitucionales debe conjugar una compleja relación entre pluralismo territorial y pluralismo político, que responden a lógicas en parte divergentes.

2.-La relación con Europa de las entidades territoriales infraestatales.

La interacción entre los órdenes estatal, supraestatal e infraestatal no se basa solamente en el reconocimiento por parte del Derecho Europeo de la realidad territorial infraestatal. Del mismo modo que podemos distinguir con Peter Häberle entre el Derecho constitucional común europeo que se forma el ámbito europeo¹³ y el Derecho constitucional europeo nacional¹⁴, esto es, las cláusulas constitucionales estatales sobre Europa, también hay un Derecho de naturaleza constitucional infraestatal que recoge la realidad europea.

En el caso que mejor conozco, el del ordenamiento constitucional español, podemos ver la interacción directa entre el nivel europeo y el nivel regional o autonómico a través de las recientes reformas estatutarias, tanto en la incorporación de las cláusulas europeas cuanto en la influencia que determinadas normas fundamentales europeas han tenido en la configuración de algunos aspectos de los Estatutos de Autonomía. En el primer orden de cosas, las últimas reformas estatutarias han dado lugar a

Enero-Junio de 2012, en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/10_RUSSO.htm

¹³ P. Häberle, <<Gemeineuropäisches Verfassungsrecht>>, *EuGRZ*, 1991.

¹⁴ P. Häberle, <<Die europäische Verfassungsstaatlichkeit>>, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heft 3/1995.

Estatutos de Autonomía profundamente europeístas. Algunos de ellos, como es el caso del Estatuto de Cataluña o el de Andalucía contienen más de cincuenta menciones a Europa o a la Unión Europea, lo que da cuenta de la importancia que le han dado a esta cuestión¹⁵.

Los nuevos Estatutos hacen referencia específica a la inserción de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea y a la asunción de los valores y objetivos de la Unión Europea. Igualmente, dedican una regulación específica, a través de un Capítulo o un Título a las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea. Entre las temáticas que se desarrollan en relación con la Unión Europea, cabe destacar las siguientes:

— Se establece la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea (fase ascendente) tanto en su vertiente indirecta (participación en la formación de la posición del Estado) como directa (participación en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea).

— Se regula también la participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente, reconociéndose de manera expresa o implícita el principio de autonomía institucional. Se reconoce, por tanto, que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución del derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia.

— En relación con el mecanismo de alerta temprana, los nuevos Estatutos, aun siendo conscientes de que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad no estaba todavía vigente, incorporaron una referencia genérica, a efectos de hacer posible la futura participación de las Comunidades Autónomas en su aplicación.

— Los nuevos Estatutos le han otorgado rango estatutario a las Delegaciones de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea, que habían sido consideradas previamente acordes con la Constitución desde la STC 165/1994, de 26 de mayo.

¹⁵ Cfr. mis trabajos <<Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme>> y <<La riforma dello Statuto di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo>>, anteriormente citados. Tenemos que tener en cuenta, para valorar la importancia de este desarrollo textual, que los primeros Estatutos de Autonomía no contenían ninguna referencia a Europa. Naturalmente, por el momento histórico en que se aprobaron, no podía haber en esos textos referencias a la Unión Europea, pues todavía no existía como tal, pero tampoco había ninguna alusión de futuro a las Comunidades Europeas, en las que España se integró en 1986, o simplemente a Europa. Sin embargo, la ausencia de Europa en los Estatutos ya no tenía ningún sentido, especialmente si tenemos en cuenta que la propia Unión Europea apela ahora a las entidades territoriales como ya hemos visto.

Por lo que se refiere a la influencia que determinadas normas fundamentales europeas han tenido en la configuración de algunos aspectos de los Estatutos de Autonomía podemos mencionar, por ejemplo, en materia de derechos estatutarios, dos principios que estaban previstos en el Proyecto de Tratado Constitucional y que se han incorporado después al Derecho europeo el 1 de diciembre de 2009 mediante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto por el Tratado de Lisboa, que le otorga el mismo valor jurídico que los Tratados.

Por un lado, se establece que el reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía no conlleva nuevas competencias para la Comunidad Autónoma, ni pueden suponer una ampliación de su ámbito competencial. Los nuevos derechos y principios estatutarios no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes¹⁶. Por otro lado, se indica también que ninguno de los derechos o principios contemplados en el Estatuto puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España¹⁷.

3.-Pluralismo político y pluralismo territorial supra e infraestatal.

Teniendo en cuenta las características de los diversos espacios políticos y constitucionales que coexisten en Europa, hay que plantearse necesariamente como se produce la articulación del pluralismo territorial y del pluralismo político entre ellos. No vamos a mencionar aquí los últimos desarrollos generados por la crisis económica que de manera tan intensa están afectando a estos principios. En algunos países de la zona Euro, la intervención sobre la política interna está provocando una fuerte restricción del pluralismo político¹⁸ y territorial¹⁹. Nos encontramos con una situación

¹⁶ Recordemos, por ejemplo, el artículo 51.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados”.

¹⁷ Reflejando así lo dispuesto en el art. 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros”.

¹⁸ Cfr. en relación con la limitación del pluralismo político, mis trabajos <<El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional>>, en *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012 y <<Crisi economica e crisi costituzionale in Europa>>, publicado en *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di Biagio Andò y Fausto Vecchio, CEDAM, Padova, 2012 y en la

nueva en la que la dimensión territorial del poder político ya no está sirviendo a los fines del control del poder sino que esa faceta se está debilitando a favor de una intervención de los centros de poder más extensos sobre los más reducidos: de la Unión Europea (o más bien, de los Estados que tienen poder económico y capacidad de decisión en la UE) sobre los Estados miembros y de éstos sobre las Comunidades Autónomas en España o sobre las regiones en Italia.

La situación de crisis ha conducido a que los problemas previos que antes se planteaban en el nivel Europeo ahora se hayan visto agravados, pero no ha cambiado la valoración general que podemos hacer de la relación entre pluralismo territorial y político. Desde el punto de vista de las relaciones entre el nivel europeo y los niveles estatales e infraestatales, podríamos decir que el nivel europeo de gobierno debería basarse en la idea de democracia pluralista, con la contraposición de mayorías y minorías que expresen la voluntad de la ciudadanía. Sin embargo, es lo cierto que el nivel europeo de gobierno es hoy básicamente la expresión del pluralismo territorial en la medida en que son los Estados los que tienen capacidad decisoria real en la Unión Europea. En la tensión entre pluralismo territorial y pluralismo político podríamos decir que en la UE el pluralismo político es muy débil mientras que está sobredimensionado el pluralismo territorial. Esto provoca que los asuntos europeos no sean abordados desde una perspectiva europea, sino mediante la expresión de los intereses de los Estados miembros de la UE.

Desde el punto de vista constitucional las consecuencias son, en primer lugar, un debilitamiento del nivel constitucional de la UE respecto de la función que le corresponde a las constituciones normativas de canalizar los conflictos sociales y políticos de nivel fundamental como consecuencia de que esos conflictos no se resuelven a nivel europeo sobre la base del pluralismo político y de la democracia pluralista sino mediante la expresión del pluralismo territorial como conflictos nacionales frente a Europa²⁰. El hecho de que en la situación de crisis actual sean los Estados con mejor situación económica los que impongan sus intereses sobre el

revista *KorEuropa*, nº 1/2012, disponible en Internet en: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Cfr. Igualmente, mi trabajo <<Crise économique et crise constitutionnelle en Europe>>, *Constitutions*, avril-juin 2013 y <<Crisis económica y crisis constitucional en Europa>>, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, mayo-agosto de 2013.

¹⁹ Por lo que se refiere a la afectación del pluralismo territorial, cfr. mi trabajo <<Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica>>, en *Il federalismo fiscale in Europa* a cura di Silvio Gambino, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2014, pp. 73-111.

²⁰ Cfr., mis trabajos <<Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo>>, en *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, pp. 31-49 y <<La crisi costituzionale in Europa>>, en *The European Crisis. Interpretations and Answers*, a cura di Stelio Mangiameli, Giuffrè editore, Milano, 2012, pp. 1-22.

resto no es sino la expresión de la inexistencia de un espacio público desarrollado en el que la ciudadanía europea tenga la capacidad de decisión. Ese vacío de poder es ocupado por los Estados con mejor posición económica en un contexto en el que el poder de decisión se atribuye a los Estados y no a la ciudadanía.

En segundo lugar, esa debilidad de la democracia pluralista en la UE se traslada también al ámbito interno de los Estados en lo que se refiere a los asuntos europeos: el pluralismo político dentro de los Estados queda condicionado por la configuración del proceso decisorio en la UE, que conduce a la formulación de posiciones unitarias frente a Europa, reduciendo así la calidad de la democracia pluralista estatal. Ese mismo esquema se ha trasladado ahora, con la crisis económica, al proceso de decisión interno, dejando en *stand by* el pluralismo político al plantear como ineludibles las respuestas a la crisis exigidas desde Europa, impidiendo una alternancia real en el poder e imponiendo posiciones unitarias que no se corresponden con la idea de democracia pluralista.

Esto no ocurre igual (o no ocurría igual antes de la crisis económica) en la relación que se da entre pluralismo político y pluralismo territorial dentro de los Estados políticamente descentralizados. Aunque puede ocurrir que los diversos partidos de una Comunidad Autónoma o una región, por ejemplo, mantengan una posición unitaria frente al gobierno estatal en defensa de los intereses territoriales, también es frecuente que esa posición sea distinta en función de la relación que esos partidos mantengan con la mayoría gobernante a nivel estatal. De hecho, ocurre en ocasiones que –dependiendo del sistema de partidos– la relación entre pluralismo político y territorial que se da en el nivel supraestatal se invierte en el nivel infraestatal, donde el pluralismo territorial puede estar mediatizado por el pluralismo político.

De ese modo, mientras en el nivel europeo el pluralismo territorial se impone sobre el pluralismo político, dificultando la construcción de una democracia pluralista, en el nivel territorial infraestatal, dependiendo del sistema de partidos, puede ocurrir que el pluralismo político se imponga sobre el territorial imponiendo las mismas posiciones políticas que se defienden a nivel estatal por los partidos y reduciendo así la autonomía política de los entes territoriales. Esa ha sido una experiencia relativamente frecuente en España, salvo excepciones, debido a la fuerte presencia en las Comunidades Autónomas de partidos estatales que suelen mantener posiciones comunes en los diversos territorios del Estado.

Ambos fenómenos, la debilidad del pluralismo político en el nivel supraestatal y la debilidad del pluralismo territorial en el nivel infraestatal no son sino manifestación del mismo fenómeno: la fortaleza del Estado que se proyecta en la política europea en defensa de los intereses nacionales y que reduce la proyección de los intereses territoriales en la política nacional. Una configuración más adecuada de los distintos espacios constitucionales supra e infraestatales debería corregir esas debilidades del pluralismo político a nivel europeo y del pluralismo territorial a nivel regional.

En efecto, la debilidad del pluralismo político a nivel europeo dificulta la construcción de un espacio público realmente europeo y de una democracia pluralista en la medida en que las decisiones se adoptan sobre la base de los intereses nacionales de los Estados y no mediante la contraposición de proyectos de gobierno de alcance europeo. De otro lado, la debilidad del pluralismo territorial a nivel infraestatal ha generado tensiones, por ejemplo, en España, donde los mecanismos multilaterales de concertación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ven condicionados por la imposición de los partidos nacionales que favorecen las políticas del Gobierno de la Nación correspondiente frente a los partidos nacionalistas que defienden los intereses de sus territorios. En definitiva, el pluralismo territorial se ve limitado por la ausencia de una cultura política autonomista, o, dicho en otros términos, por la persistencia de una cultura política centralista.

4.-La necesaria continuidad de los espacios constitucionales y democráticos para la construcción de Europa.

Las transformaciones que se han producido en el plano supranacional y territorial interno de los Estados no se manifiestan siempre, con el alcance correspondiente, en el nivel político de cada uno de los espacios públicos. La dimensión cultural del Estado nacional se proyecta de manera inevitable sobre los otros dos espacios (territorial y europeo) pese a que las competencias de que dispone actualmente el Estado ya no sean las que eran previamente. La sobredimensión del espacio público estatal en relación con el supranacional o el territorial²¹ se explica por diferentes motivos que están relacionados con la percepción identitaria de la ciudadanía respecto de su configuración como comunidad política²².

²¹ Cfr., sobre esta cuestión mi trabajo “Division of Powers, Distribution of Competences, and Configuration of Public Spheres in the Autonomous State Integrated in Europe”, en Alberto Lopez Basaguren, Leire Escajedo San Epifanio *The Ways of Federalism and The Horizons of the Spanish State of Autonomies*, Springer-Verlag, Berlin and Heidelberg, 2013.

²² Cfr., a este respecto mi trabajo “European Identity, Citizenship and the Model of Integration”, en *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, PIE - Peter Lang SA - Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013,

En la actualidad hay una clara asimetría entre el nivel constitucional interno de los Estados y el nivel europeo. Esa asimetría intenta combinar, sin lograrlo, una cultura constitucional democrática en el plano interno y una cultura jurídica y política deficitaria desde el punto de vista constitucional y democrático en el plano europeo. Al mismo tiempo, los Estados miembros intentan, en términos generales, monopolizar la identidad constitucional rechazando la cualidad constitucional de los ámbitos supranacional e infraestatal (salvo, en este último caso, los que tienen una estructural federal). Un ejemplo de esta actitud la hemos visto en el nivel supranacional en el debate sobre el Proyecto de Tratado Constitucional, con el rechazo a los términos constitucionales que dio lugar al Tratado de Lisboa. En el plano territorial en las suspicacias que despierta el contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía como se ha visto recientemente en España, por ejemplo.

En general, podemos decir que la cultura política sigue estando demasiado focalizada en el espacio político estatal, de tal manera que los espacios públicos europeo y territorial (en los Estados miembros en que estos últimos existen) ocupan un lugar secundario. Se exige al Estado el desarrollo de políticas en ámbitos que ya no son objeto de la competencia estatal porque han sido transferidos al nivel territorial o al europeo. El resultado es que el Estado sigue siendo el gran mediador entre los espacios supranacional e infraestatal y esa situación no ha sido superada, desde luego, por el Tratado de Lisboa, a pesar de los avances positivos que ha incorporado en relación con la participación de las entidades subestatales en el nivel europeo.

La sobredimensión del espacio público estatal en relación con el supranacional y el territorial se ve impulsada justamente por esa función mediadora y por el hecho de que el Estado haya conseguido monopolizar la identidad constitucional (con la excepción de los Estados miembros basados en una estructura federal) lo que conduce a que se consideren aceptables condiciones constitucionales y democráticas en el nivel europeo que no resultan homologables con las de los Estados miembros.

Por el contrario, las opciones metodológicas y sustantivas del Derecho Constitucional Europeo coinciden y se armonizan en un punto: la necesaria continuidad de los espacios constitucionales y democráticos europeos. La materia constitucional no puede ser sustancialmente diferente en el nivel infraestatal, en el estatal y en el supraestatal. La función que

cumplen las normas constitucionales debe ser la misma en cualquier ámbito de poder político.

Desde esa perspectiva, es necesario avanzar en una nueva comprensión de la constitucionalidad del Estado nacional, en el doble contexto de la integración supranacional y de la descentralización política²³. El reconocimiento ineludible de una realidad constitucional fragmentada y de una estatalidad igualmente fragmentada debería verse reflejada en la cultura política y constitucional²⁴. En lo que se refiere a la relación entre parlamentos subestatales y democracia pluralista a nivel europeo, podríamos decir que los nuevos instrumentos y mecanismos de relación entre los parlamentos subestatales y la UE deben ser valorados muy positivamente en cuanto contribuyen a incorporar intereses diferentes a los estrictamente estatales en el proceso político europeo. Pueden suponer, por tanto, un avance en la construcción de una democracia pluralista europea. La democracia pluralista, no obstante, exige una opción decidida por el pluralismo político a nivel europeo esto, por la participación directa de la ciudadanía en un espacio público configurado sobre la base de la contraposición entre mayoría y minorías²⁵.

Conclusiones

Para intentar expresar el espíritu con el que nos hemos acercado a los avances que se han producido en los últimos tiempos y especialmente a través del Tratado de Lisboa, en materia de participación de las entidades subestatales en la Unión Europea, bien podríamos utilizar una frase de H. Schulze-Fielitz: “es tarea específica y crítica de la ciencia mencionar y anticipar los problemas. En eso se diferencia de la política, que persigue sobre todo proporcionar legitimidad”²⁶.

²³ Cfr. Al respecto mi trabajo <<Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'unione europea>>. *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 5. *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*. A cura di Alberto Lucarelli-Andrea Patroni Griffi. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 13-52.

²⁴ Y es que, como indica Fulco Lanchester: “Parlamentos y Gobiernos nacionales ya no deciden, porque no poseen ya los elementos constitutivos de la “soberanía” tradicional, pero la legitimidad y la legitimación se ubican todavía a nivel nacional”. F. Lanchester, <<La integración europea y la herencia del federalismo alemán>>, ReDCE, núm. 17, Enero-Junio de 2012, en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/13_LANCHESTER.htm

²⁵ Por más que, como bien dice Paolo Ridola, “conforme el proceso político europeo tenga como actores no los pueblos de los Estados miembros, sino los ciudadanos de la UE, será necesario introducir cláusulas de protección de identidades minoritarias, ya que en una organización política de múltiples *demoi* la unión entre democracia y derechos de la oposición tiene que ser tan fuerte como entre democracia y principio mayoritario”, P. Ridola, <<La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa>>, ReDCE, nº 3, Enero-Junio de 2005. En: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/02paoloridola.htm>

²⁶ <<El lado oscuro de la Ley Fundamental>>, ReDCE, n. 12, Julio-Diciembre de 2009. En: http://www.ugr.es/~redce/REDCE12/articulos/09Schulze_Fielitz.htm

En el ámbito europeo, desgraciadamente, la línea que separa la política de la ciencia no siempre es nítida. El resultado, inevitablemente paradójico, es que se plantea cada avance en el camino del proceso de constitucionalización y democratización como si fuera el final del camino. Es decir, se presenta como aceptable y basado en un modelo propio, un “Sonderweg”, cualquier estado de desarrollo de la UE, pese a que ese modelo se va transformando precisamente para ajustarse a condiciones constitucionales y democráticas homologables con las de los Estados miembros.

En lo que se refiere a la participación de los parlamentos subestatales en la Unión Europea no cabe duda de que se ha producido un avance importante desde el punto de vista democrático. La integración de los intereses territoriales es necesaria y resulta coherente, como hemos indicado, con los planteamientos metodológicos de un Derecho constitucional europeo que debe tener en cuenta la diversidad de espacios constitucionales existentes en Europa y no sólo el de la Unión Europea.

Al mismo tiempo, desde la perspectiva del Derecho constitucional europeo no podemos dejar de reivindicar la necesaria continuidad entre esos espacios, que obliga a unas condiciones democráticas mínimas en las que el debate público se realice sobre la base de la dimensión de los intereses en juego. En el caso de Europa, los intereses europeos, los intereses de la ciudadanía europea, más allá de su nacionalidad de origen. Un debate que debe vertebrarse a través de una democracia pluralista en la que la vertiente territorial infraestatal tiene que tener también su ámbito de expresión propia.