

El modelo europeo de integración y su incidencia sobre cortes constitucionales y parlamentos nacionales.

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.-El modelo europeo de integración.**
- 2.-La interacción entre cortes nacionales y parlamentos en el ámbito interno.**
- 3.-La ausencia de democracia pluralista en el modelo de integración europea.**
- 4.-La progresiva desarticulación de la democracia pluralista a nivel nacional.**
- 5.- La relación entre cortes constitucionales y parlamentos nacionales en el contexto de la integración supranacional.**

Conclusiones

1.-El modelo europeo de integración

La participación de los parlamentos nacionales en Europa no sólo se manifiesta a través de los mecanismos que se han puesto en marcha tras el Tratado de Lisboa, sino que tiene también un ámbito indirecto de expresión que es el resultado natural de la existencia de una diversidad de espacios públicos en los que se adoptan decisiones por las instituciones parlamentarias en cada uno de ellos que se proyectan sobre los demás. Desde esa perspectiva se puede hablar de una dimensión europea de los parlamentos nacionales y de las cortes constitucionales nacionales que puede llegar a ser muy importante en determinadas circunstancias, como evidencia la actual crisis económica y la relevancia que han asumido algunos parlamentos y algunas cortes constitucionales en ese contexto. Me refiero, por ejemplo, al caso de Alemania y del Tribunal Constitucional Federal alemán, pero también a otros que han incidido en el control de la aplicación de las políticas europeas como es el caso del Tribunal Constitucional portugués.

La tensión dialéctica entre un espacio público regional, nacional o estatal y un espacio territorial más amplio es inherente a la propia estructura basada en el pluralismo territorial y se da, con normalidad, en el Estado Federal o en el Estado regional. Ahora bien, lo que resulta característico de la Unión Europea y que será objeto central de este trabajo, es que el actual modelo de integración distorsiona esa tensión debido a las disfunciones que genera tanto en su propia organización institucional como en la relación entre las instituciones europeas y las instituciones nacionales desde la perspectiva constitucional.

Esas disfunciones tienen su origen último en la configuración fundacional del proceso de integración que ya señalara en su momento J. Weiler¹: la Unión Europea es una estructura confederal en su dimensión política, en la forma de adopción de decisiones mientras que tiene los rasgos propios de una estructura federal en su dimensión jurídica, en el modo en que articula sus relaciones con los ordenamientos nacionales, especialmente a través del principio de primacía del Derecho de la Unión. Tenemos, por tanto, un modelo de integración en el que las decisiones europeas se adoptan a través de la negociación entre los Estados miembros y se imponen posteriormente en el interior de esos Estados sobre las decisiones de los parlamentos nacionales. Un modelo en el que, por tanto, la democracia pluralista sólo se manifiesta en el ámbito interno de los Estados mientras en el ámbito europeo son las mayorías gubernamentales las que deciden.

Ciertamente, el desarrollo de una democracia pluralista en Europa se encuentra con obstáculos sociales y políticos considerables como indicara D. Grimm, en relación con la debilidad del espacio público europeo y la dificultad que esa debilidad supone para la construcción constitucional de Europa². Es preciso señalar que este tipo de dificultades no se presentan como consecuencia del modelo europeo sino como causa determinante de las limitaciones de ese modelo ya que se derivan de la realidad social y política de los Estados miembros y no del modelo de integración en sí

¹ Como indica Weiler, en la Unión Europea existe una primacía (el la llama jerarquía) normativa del Derecho europeo sobre el estatal, pero no así una jerarquía de potestades o de poder real, ya que mientras la primacía se construye de arriba abajo (de la Unión sobre los Estados), la jerarquía de potestades y de poder real se construye de abajo a arriba (de los Estados sobre la Unión). En definitiva, el poder real sigue siendo de los Estados, lo que caracteriza el *sonderweg* europeo, su forma e identidad especial: la combinación de una ordenación institucional *confederal* y una ordenación legal *federal* (cfr. J.H.H. Weiler, “El principio de tolerancia constitucional: la dimensión espiritual de la integración europea”, versión española de Miguel Azpitarte Sánchez, en Francisco Balaguer Callejón (Coordinador) *Derecho constitucional y cultura. Estudios en Homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 107-108).

² Cfr. Dieter Grimm, “Braucht Europa eine Verfassung?”, 1994, versión italiana “Una costituzione per l’Europa?” en *Il futuro della costituzione*, a cura di Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro, Jörg Luther, Einaudi, Torino, 1996, pp. 339-367.

mismo considerado³. La clave de la evolución futura del proceso de integración está justamente en el peso que tendrán esos elementos fácticos sobre la evolución de la Unión Europea como también en los que pueden tener otros que necesariamente tienen que potenciar la integración y que se derivan del proceso de globalización. Pero esa no es una cuestión a la que podamos responder desde el plano jurídico.

Lo que sí podemos hacer desde la vertiente jurídico-constitucional es analizar la situación actual del modelo de integración y la incidencia que este modelo está teniendo en la doble vertiente europea y nacional que hay que considerar siempre desde la perspectiva del Derecho Constitucional Europeo siguiendo los planteamientos metodológicos aportados por Peter Häberle a la construcción de esta disciplina⁴. Es decir, se trata de tener en cuenta la proyección de los parlamentos nacionales sobre el ámbito europeo pero también, como haremos en este trabajo, de considerar como afecta el modelo de integración europea a lo que podríamos caracterizar como el “modelo constitucional europeo” basado en la interacción entre constitución, legislación y jurisdicción, y que sitúa en los parlamentos y en los tribunales constitucionales las funciones esenciales de garantía del orden constitucional a través del control político de la mayoría que se ejerce en el Parlamento y del control jurídico de la mayoría que se realiza por medio de los tribunales constitucionales.

³ Cfr. Francisco Balaguer Callejón, “El debate constitucional en la UE ¿Hacia una Constitución de la Unión Europea?”, en Miguel A. García Herrera (ed.) *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, CEPC-UPV, Bilbao, 2006, Vol. II, pp. 15-24. Versión alemana: “Die europäische Verfassung auf dem Weg zum Europäischen Verfassungsrecht” *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 53, 2005, pp. 401-410.

⁴ Cfr. mi trabajo “Profili metodologici del diritto costituzionale europeo”, de próxima publicación en un libro colectivo editado por Guerino D’Ignazio. Cfr. Igualmente, mi trabajo “La contribución de Peter Häberle a la construcción del Derecho Constitucional Europeo”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 13, Enero-Junio de 2010. ISSN: 1697-7890 (Edición electrónica), ISSN: 1698-4889 (Edición impresa). Dirección electrónica: <http://www.ugr.es/~redce/>

El punto de partida que vamos a adoptar, desde la metodología del Derecho Constitucional Europeo es el siguiente: las deficiencias que plantea desde el punto de vista constitucional el modelo de integración no afectan solamente al espacio constitucional europeo sino que inciden necesariamente en el nacional generando disfunciones en ese nivel. Por tanto, para recuperar la calidad de nuestro modelo constitucional interno tenemos que transformar el modelo europeo actual orientándolo hacia una formulación plenamente democrática. El equilibrio entre Constitución, legislación y jurisdicción y la función de control de parlamentos nacionales y tribunales constitucionales sobre la mayoría se ven alterados por el modelo europeo de integración y no se podrán recuperar a nivel nacional mientras no se modifique ese modelo europeo.

Ese modelo europeo supone, en efecto, una alteración de las reglas que habían regido las relaciones entre parlamentos y gobiernos en el Derecho constitucional nacional así como las relaciones entre cortes constitucionales y parlamentos. Vamos a analizar esta transformación desde dos perspectivas. La primera de ellas tiene que ver con la configuración del espacio público europeo desde el punto de vista de la democracia pluralista y su incidencia sobre los espacios públicos nacionales en relación con la posición de los parlamentos nacionales⁵. La segunda de ellas tiene que ver con la articulación de la jurisdicción constitucional en la relación entre tribunales constitucionales y parlamentos nacionales⁶ así como con el

⁵ Tomaremos como ejemplo la posición del producto parlamentario tipo, la ley, en el ordenamiento jurídico. Sobre esta cuestión me remito a mi trabajo “La incidencia del Tratado de Lisboa en el sistema de fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamientos estatales”, en F.J. Matía Portilla (Dir.): Estudios sobre el Tratado de Lisboa, Instituto de Estudios Universitarios/Editorial Comares, Granada, 2009, pp. 65-94.

⁶ En particular, la relación entre tribunales constitucionales y mayorías parlamentarias. Cfr. Al respecto mi trabajo “A configuração normativa dos direitos fundamentais pela justiça constitucional em um contexto de integração supranacional” en George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet (Coord.) Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais. Estudos em homenagem ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Editora JusPODIVM, Salvador Bahia, 2012, pp. 125-142.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea como organización jurisdiccional supranacional⁷.

2.-La interacción entre cortes nacionales y parlamentos en el ámbito interno.

En el Estado constitucional de Derecho, el orden constitucional se construye sobre la base de un equilibrio entre tres agentes esenciales: constituyente, legislativo y jurisdiccional, que interaccionan sobre un contexto previamente definido: las disposiciones y normas constitucionales⁸. La interacción entre cortes nacionales y parlamentos hace posible la garantía del pluralismo político, que es una función primaria del Parlamento en sus funciones legislativas y de control como también de los tribunales constitucionales a través del control de la mayoría gobernante.

La democracia pluralista se articula a través de la contraposición entre la mayoría que gobierna y la oposición que controla y que representa a los grupos sociales minoritarios que no forman parte de la mayoría gobernante. Esta contraposición es la que hace posible una solución democrática, dentro del marco constitucional, a los conflictos sociales y políticos, realizando así una de las funciones esenciales del Derecho constitucional como es la de la canalización del conflicto.

⁷ Sobre las relación entre Tribunales Constitucionales nacionales y Tribunal de Justicia, cfr., mi trabajo “Le Corti Costituzionali e il processo di integrazione europea” en AA VV, Anuario 2006 - La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa. Atti del XXI Convegno annuale. Roma, 27-28 ottobre 2006. 50° anniversario della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. Jovene Editore, Napoli 2010, pp. 257-308.

⁸ Cfr., mi trabajo “Livelli istituzionali e tecniche di riconoscimento dei diritti in Europa. Una prospettiva costituzionale”, en *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, a cura di Giancarlo Rolla, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, pp. 113-130.

Un primer nivel de articulación de la democracia pluralista se manifiesta a través de la organización del sistema de fuentes del Derecho y, específicamente, por medio de la posición que la Ley tiene en el sistema jurídico. El sometimiento de la Ley a la Constitución es la expresión de la configuración de un sistema de fuentes basado en la idea de democracia pluralista, en la que se establecen garantías formales para controlar a la mayoría parlamentaria. Garantías formales que tienen que ver con un proceso normativo en el que se habilitan cauces participativos de expresión de las minorías en la determinación de las políticas de los poderes públicos. Con estas garantías formales no se asegura el resultado del proceso normativo, que puede ser más o menos congruente con los principios constitucionales. Simplemente, se asegura la condición democrática del proceso mismo.

La participación de las minorías se refleja en la esfera normativa interna de los ordenamientos del Estado a través de diversos procedimientos y técnicas. En primer lugar, con la previsión de reservas de ley que aseguran que las decisiones básicas se adopten a través de normas legales y que facilitan la discusión pública de las medidas normativas. En segundo lugar, con la determinación de procedimientos legislativos especiales que requieren mayorías reforzadas para la aprobación de esas medidas normativas. En tercer lugar, con la fijación de límites específicos a las posibilidades normativas gubernamentales de rango legal (Decretos-Leyes y Decretos Legislativos) y con la atribución a los órganos parlamentarios de facultades de control de esas reglas legales que hagan viable el debate sobre las mismas.

Estas garantías formales expresan el concepto constitucional de ley (o, mejor, del rango legal conferido a las normas): reglas en las que los órganos

parlamentarios participan directamente⁹ haciendo posible el control de las minorías y, en su caso, la transacción y el compromiso en la actividad normativa. Los distintos tipos de ley atienden así (en distinta medida, ciertamente) a un sentido último que los unifica: todos ellos hacen viable la articulación del pluralismo social, no por el contenido de las medidas normativas, sino por la índole misma de los procesos que expresan. Se marca así la diferencia entre las fuentes legales y las otras fuentes del Derecho: las fuentes legales recogen el sentido democrático-constitucional de la producción jurídica dentro del ordenamiento en lo que atañe a la forma misma de esa producción. De ahí la alta valoración de esas fuentes y su capacidad para desarrollar efectos que se imponen a los de las otras fuentes del Derecho. La superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento, la potestad normativa general atribuida al Parlamento (dentro del marco constitucional) y la ausencia de reservas de reglamento o de reglamentos independientes son todos elementos que, en diversa medida, expresan en los sistemas parlamentarios esta centralidad de la ley en el ordenamiento jurídico. La posición de la ley en el ordenamiento jurídico de los sistemas parlamentarios se deriva de su consideración como cauce de expresión de la democracia pluralista y de participación de las minorías, algo que no ocurre con el reglamento.

Un segundo nivel de articulación de la democracia pluralista implica precisamente el control jurisdiccional de la ley, que hace posible la intervención de la jurisdicción constitucional para garantizar la limitación del poder de la mayoría gobernante y su sometimiento a la Constitución. Las garantías formales inherentes a los procesos normativos de rango legal se completan así con las garantías materiales propias del control jurisdiccional

⁹ Yen los sistemas jurídicos en los que no hay actos con fuerza de ley, de manera exclusiva, de manera que la reserva de ley se identifica plenamente con una reserva de Parlamento.

sobre el contenido de la ley para asegurar su congruencia con los principios y valores constitucionales.

Allí donde las garantías formales que limitan el poder de la mayoría a través del Parlamento no son suficientes, pueden entrar en juego las garantías materiales que limitan ese mismo poder mediante la intervención del Tribunal Constitucional. En ambos casos existe una conexión directa entre la articulación de la democracia pluralista, sobre la base de la contraposición entre mayoría y oposición, y la función que realizan los parlamentos y los tribunales constitucionales de garantizar los derechos de las minorías a través de una ordenación del sistema de fuentes basada en la centralidad de la ley.

3.-La ausencia de democracia pluralista en el modelo de integración europea.

La centralidad de la ley esta ausente del sistema jurídico de la Unión Europea como también lo está la idea de democracia pluralista articulada sobre la base de la contraposición entre mayoría y minorías. Por ese motivo, igualmente, la función que desarrolla el Tribunal de Justicia no es tampoco la de control de la mayoría como ocurre con los tribunales constitucionales nacionales.

El intento de acomodar el sistema de fuentes a categorías constitucionales comenzó con en el proyecto de Tratado Constitucional mediante la creación de la Ley europea y de la Ley marco europea, que iban a sustituir a las Directivas (Ley marco europea) y a los Reglamentos comunitarios (Ley europea)¹⁰. La homologación con los sistemas constitucionales era

¹⁰ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo I-33.1, segundo párrafo del fracasado Proyecto de Tratado Constitucional, “La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus

necesaria, entre otros motivos, por la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales a la Constitución, que exigía un legislador de los derechos fundamentales para conformarlos, desarrollarlos e incluso para limitarlos. La asunción de categorías constitucionales iba unida a una amplia previsión de reservas de ley establecidas en diversos apartados de la Constitución.

Ahora bien, ni la reserva de ley, ni la ley expresaban en el ordenamiento europeo configurado por el proyecto de Tratado Constitucional el sentido que tienen en los ordenamientos nacionales. La contraposición básica entre mayoría y minorías es la que fundamenta en los ordenamientos internos la reserva de ley, en cuanto la ley es expresión de las garantías formales que hacen posible la expresión del pluralismo. A través de los procedimientos legales (no siempre parlamentarios, como ocurre cuando existen actos con valor de ley, como los decretos-leyes o los decretos legislativos) se hace posible la participación de las minorías en la producción legislativa y/o en su control.

Sin embargo, la contraposición mayoría-minorías exige un espacio público desarrollado dentro de una comunidad política consolidada. No es el caso, todavía, de la Unión Europea, donde la tensión constitucional que se expresa en los procesos normativos de nivel superior no es la de mayoría-minorías. Por el contrario, esa tensión se manifiesta básicamente entre los Estados, que son los auténticos agentes del proceso decisorio europeo y se refleja en otras variables que expresan en última instancia la doble legitimidad sobre la que descansaba la Unión en el proyecto de Tratado Constitucional: la de la ciudadanía y la de los Estados. Esta

elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. Por su parte, el tercer párrafo definía a la Ley marco: “La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios”.

dialéctica se trasladaba a una muy pormenorizada relación de competencias constitucionales de los órganos conectada a la diversidad de ámbitos competenciales de la Unión Europea y se evidenciaba también en la propia posición del Parlamento en los procedimientos legislativos.

El resultado de este tipo de técnicas es que se desdibujaban los caracteres típicos de la ley en los ordenamientos estatales. Así por ejemplo, no se reconocía una potestad normativa general al poder legislativo ni tampoco existía una habilitación para que el legislador supliera los supuestos en que no hubiera previsión constitucional del tipo de fuente a utilizar. Tampoco se percibía de una manera clara la articulación jerárquica entre la ley y el reglamento, a través de un concepto como el de fuerza de ley. De hecho, junto a las reservas establecidas para la ley en el Tratado Constitucional existían otras reservas para reglamentos y para otros tipos de actos además de reservas negativas de ley. Por otro lado, la previsión de una vinculación directa entre la Constitución y el reglamento formaba parte también de las previsiones del Tratado Constitucional, de tal manera que se consolidaba un tipo de reglamento (el reglamento independiente) que no es aceptado en muchos ordenamientos estatales basados en un sistema parlamentario de gobierno.

El sistema de fuentes del Tratado de Lisboa va a seguir la senda establecida por el proyecto de Tratado Constitucional sin más aportaciones significativas que la supresión de los términos “ley” y “ley marco” y el retorno a los términos de “directiva” y “reglamento”¹¹. Por lo demás, el

¹¹ El artículo 288 TFUE indica ahora que: “Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria

régimen jurídico de los actos legislativos sigue siendo el mismo que estaba previsto en el Tratado Constitucional. No existe una competencia general para producir actos legislativos (dentro de las competencias de la UE) como se deduce de la existencia de reservas específicas a actos no legislativos y de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 296 TFUE, por el que “Cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad”. Siguen previéndose, además, las reservas negativas de actos legislativos que ya estaban contempladas en el proyecto de Tratado Constitucional (artículo 40.6), como es el caso del apartado 1 del art. 24 TUE¹² y del art. 31.1, primer párrafo TUE¹³, que excluyen la adopción de actos legislativos en materia de política exterior y de seguridad común.

La posición de la Ley (o de los actos legislativos) en el sistema jurídico de la Unión Europea expresa por tanto, en el plano jurídico, la ausencia de articulación de una democracia pluralista que exprese, a través de la ley, el ámbito formal de garantías que se establece en los ordenamientos constitucionales nacionales en relación con las funciones del Parlamento en los procesos normativos de rango legal.

para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”. Por su parte, el art. 289 TFUE establece claramente en su apartado 3 que “Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos”. Actos legislativos podrán ser tanto las Directivas como los Reglamentos o las Decisiones de alcance general. De acuerdo con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de ese artículo.”¹. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión.

Este procedimiento se define en el artículo 294.

2. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial”.

¹² “La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos”.

¹³ “El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos”.

Por otro lado, el TJUE no realiza una función de control de la mayoría justamente porque el sistema político de la UE no se estructura siguiendo las pautas de la democracia pluralista a través de la contraposición entre mayoría y minorías sino mediante la articulación de los intereses de los Estados que son los que tienen el poder de decisión real dentro de la Unión Europea.

4.-La progresiva desarticulación de la democracia pluralista a nivel nacional.

La ausencia de democracia pluralista en el espacio europeo se refleja en el nacional, generando una desarticulación de la democracia pluralista en relación con los asuntos europeos. Este efecto es coherente con la configuración del espacio público europeo, basado en los intereses nacionales. La ausencia de un espacio público europeo desarrollado en el que se generen debates sobre los intereses de Europa ha provocado un predominio de los intereses nacionales en el debate público europeo. Europa no es una realidad política diferenciada de los intereses de los Estados miembros como sí lo es un Estado federal con un espacio federal de decisión.

Para que el sistema pueda seguir funcionando de este modo, es imprescindible que los Estados sigan monopolizando el proceso de integración y que cierren el paso a la ciudadanía dificultando la creación de un espacio público europeo. En un espacio público europeo desarrollado en el que la ciudadanía estuviera presente como agente esencial, el conflicto social se trasladaría al nivel europeo. Sin la mediación de los Estados, sin la transformación de los intereses sociales en intereses nacionales, la

ciudadanía europea podría configurar una auténtica democracia pluralista y un espacio europeo de decisión basado en los intereses de Europa y no en los intereses nacionales.

La deficiente configuración actual del espacio público europeo se manifiesta en el plano europeo y se refleja también en el plano interno configurando un modelo de integración en el que se dificulta la construcción de una identidad europea y se refuerzan continuamente las identidades nacionales. Desde el punto de vista constitucional, podemos decir que la integración europea se ha construido históricamente a espaldas del Derecho constitucional, como una excepción a la realidad democrática de los Estados miembros y como un modo de eludir el conflicto social interno mediante el propio proceso de integración¹⁴.

Al situar en el escenario supranacional de negociación entre Estados la adopción de decisiones que estaban previamente condicionadas por el conflicto social subyacente en cada uno de los Estados miembros, se elude ese conflicto por cuanto las posiciones a debatir en el espacio europeo no son ya las propias de la contraposición entre mayoría y minorías que se dan en el espacio estatal. Por el contrario, simbólicamente negado el conflicto social mediante la transformación de las opciones internas en intereses nacionales que se defienden ante el resto de los Estados europeos, los gobiernos nacionales, sea cual fuere su orientación ideológica, actúan en representación de “todos” los sectores sociales, que proyectan también sus reivindicaciones sobre Europa, en apoyo de sus gobiernos nacionales¹⁵.

¹⁴ Esto supone, como indica Carlos de Cabo, la destrucción de “un elemento definitorio de la Constitución: la dialéctica de la Constitución, es decir, su capacidad para albergar el conflicto”. Carlos de Cabo Martín, “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 11, Enero-Junio de 2009, p. 31.

¹⁵ Cfr., mi trabajo “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.

De ese modo, el conflicto social sufre una alteración esencial cuando los intereses sociales pasan al nivel europeo porque la mediación estatal sobre las cuestiones europeas hace que desaparezca el conflicto entre mayoría y minorías que es consustancial a cualquier sociedad democrática moderna. En materia europea el conflicto social se transforma en conflicto nacional frente a Europa y, de ese modo, exige una unidad ficticia que impide la contraposición de intereses y el pluralismo. Ante Europa, el gobierno de turno, sea del partido que sea, enarbola la bandera de los intereses nacionales, de manera que no deja lugar para la expresión de alternativas como las que se manifiestan en el proceso democrático interno.

Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales han conseguido algo que no es propio de los sistemas democráticos: ejercer poder sin responsabilidad. Esos gobiernos exigen a su ciudadanía un respaldo incondicional de las políticas europeas, consideradas políticas de interés nacional, que deben estar por encima de cualquier discusión. En definitiva, el conflicto político no se resuelve ya por medios democráticos, como antes de la integración supranacional, sino que se transforma en conflicto nacional frente a Europa, con lo que desaparece en el plano interno, debilitando la democracia pluralista y la función del Parlamento como órgano de expresión y debate de opciones políticas diferentes y contrapuestas.

Es evidente que esta forma de entender el proceso de integración, que ha sido la que lo ha inspirado hasta ahora, no es europeísta en un sentido profundo, porque conduce a atribuir a Europa todos los aspectos negativos de las políticas públicas, de tal manera que, cada vez que hay que programar acciones impopulares, la responsabilidad de los gobiernos nacionales se hace descansar sobre las instituciones europeas. De ese

modo, se dificulta la formación de una identidad europea por cuanto la relación con Europa se manifiesta a través de una tensión que termina reforzando siempre a la identidad nacional y debilitando la europea¹⁶.

Esta conformación genética del proceso de integración ha agravado sus deficiencias como consecuencia de la reciente crisis económica porque ha trasladado el déficit democrático del nivel europeo a los sistemas constitucionales internos de algunos Estados miembros. En efecto, Estados como España, Italia, Portugal o Grecia se ven sometidos actualmente a una presión económica que ha convertido prácticamente en inexistente el valor pluralismo en el que se basaban sus sistemas constitucionales impidiendo cualquier alternativa democrática a las políticas económicas que vienen impuestas desde fuera¹⁷.

De ese modo, la imagen de Europa se está descomponiendo en la mayor parte de los Estados miembros porque la ordenación democrática basada en la contraposición entre mayoría y minorías que es propia de la cultura constitucional europea ya no está ausente sólo en el espacio europeo sino también en los nacionales. El déficit democrático europeo se ha extendido al plano nacional, determinando el fin de las alternativas políticas y estableciendo un sistema perverso de imposición de políticas económicas que no se ajusta a las competencias de la Unión Europea ni se realiza por

¹⁶ Cfr., mi trabajo “European Identity, Citizenship and the Model of Integration”, publicado en Silveira, A., Canotilho, M. y Madeira Froufe, P. (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union, from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Bruxelles, Peter Lang SA-Éditions scientifiques internationales, 2013 y en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, Bd. 62, 2014, pp. 311-323.

¹⁷ Cfr. mi trabajo “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. También mi trabajo “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, publicado en *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura de Biagio Andò y Fausto Vecchio, CEDAM, Padova, 2012. Igualmente, mi trabajo “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, mayo-agosto de 2013 y “Crise économique et crise constitutionnelle en Europe”, *Constitutions*, avril-juin, 2013.

los procedimientos establecidos en los Tratados, sino por medios informales y a través de la presión de autoridades europeas de segundo nivel.

Esta situación no se deriva de la crisis, sino de la ausencia de estructuras democráticas reales en Europa que habrían permitido que las opciones de política económica fueran decididas por la ciudadanía europea en su conjunto sobre la base del pluralismo. El resultado es que una gran parte de la ciudadanía europea no se siente identificada con políticas que no ha decidido y que le vienen impuestas, debilitando aún más el espíritu europeo.

Por lo que se refiere a los parlamentos nacionales, su posición era ya débil dada la dificultad para plantear alternativas a las posiciones gubernamentales en relación con los asuntos europeos. Pero esa posición se debilita todavía más cuando los gobiernos nacionales hacen un uso masivo de la legislación de urgencia, por medio de Decretos-Leyes, para adoptar decisiones relativas a las medidas frente a la crisis económica.

5.- La relación entre cortes constitucionales y parlamentos nacionales en el contexto de la integración supranacional.

La legitimación de la jurisdicción constitucional va unida a la garantía del pluralismo en la contraposición entre mayoría y minorías que se da en todo sistema democrático. En las jurisdicciones supranacionales esa tensión no se produce, ni siquiera en el ámbito institucional más avanzado de la Unión Europea. En ausencia de un espacio público desarrollado, la tensión fundamental se genera entre los Estados que son los auténticos agentes con capacidad normativa real en la Unión Europea pese al papel cada vez más

relevante del Parlamento Europeo. El TJUE es también un instrumento constitucional de control del poder pero no desarrolla, sin embargo, una función específica vinculada a la garantía de la democracia pluralista.

Esa peculiaridad incide también en la ordenación del sistema jurídico europeo desde el punto de vista de las relaciones entre el legislador europeo (que no es sólo el Parlamento Europeo) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En los sistemas constitucionales nacionales existe una relación dialéctica entre el parlamento y la jurisdicción constitucional en el contexto de una interacción entre legislación, constitución y jurisdicción que caracteriza la estructura nuclear de las constituciones normativas. El control de la jurisdicción constitucional sobre la ley se manifiesta a través de una relación compleja con el Parlamento que puede dar lugar a cambios normativos de orden legal y también a la intervención del poder constituyente. En el espacio europeo no existe esa relación entre Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia ya que son los Estados los que tienen la capacidad real de decisión.

Ahora bien, la integración europea y la existencia de una jurisdicción supranacional como el TJUE producen una inevitable transformación en la jurisdicción constitucional nacional que afecta a su relación con el orden constitucional en general. Del mismo modo que los parlamentos nacionales se ven afectados en el ejercicio de sus funciones por el proceso de integración europea, también la jurisdicción constitucional ve alteradas algunas de sus características acuñadas en el contexto del Estado nacional.

Así, podemos decir que la jurisdicción constitucional nacional tiene justamente como función la de controlar a los otros poderes públicos, haciendo posible la efectividad del principio de división de poderes. A la

jurisdicción constitucional le corresponde establecer los límites específicos de la división de poderes, por lo que se sitúa, desde esa perspectiva, en un nivel superior al de la división de poderes, al menos considerada como división interna del poder. Más bien, le corresponde a la jurisdicción constitucional la garantía externa de la división de poderes, como órgano que no se integra dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales y que controla los límites competenciales de cada uno de ellos.

Ahora bien, en el contexto supranacional en el que interviene, la jurisdicción constitucional no tiene ya la capacidad de establecer los límites específicos de la división de poderes. Más bien lo que ocurre es que la propia Constitución interna se configura ahora como un factor más de una división del poder que tiene una dimensión supranacional¹⁸. Por ese motivo, la jurisdicción constitucional interna forma parte también -igualmente como un factor más- de esa estructura compleja de la división de poderes en un contexto supranacional.

Una reflexión similar se puede hacer en relación con la condición de intérprete supremo de la Constitución que ha tenido tradicionalmente la jurisdicción constitucional en el contexto del Estado nacional. Por ejemplo, en materia de derechos fundamentales es difícil definir ya la existencia de un "intérprete supremo". Las cortes nacionales siguen siendo el "supremo intérprete" del texto constitucional interno pero no tienen ya la última palabra respecto de los derechos fundamentales (más allá de los casos extremos en los que pudiera invocarse el art. 4.2 TUE en relación con los contralímites).

¹⁸ Cfr., mi trabajo "A divisão territorial do poder num contexto supranacional. O exemplo da Espanha na União Europeia" en André Ramos Tavares, Ingo Wolfgang Sarlet y George Salomão Leite (eds.) *Estado Constitucional e Organização do Poder*, Editora Saraiva, São Paulo, 2010.

Así pues, el Tribunal Constitucional nacional tiene ahora una capacidad limitada de configuración normativa de los derechos fundamentales¹⁹.

Pero no se trata sólo de que el Tribunal Constitucional ya no sea el único tribunal con capacidad para configurar normativamente los derechos en sede jurisprudencial. Se trata también de que existen una diversidad de instrumentos normativos fundamentales en los que se proclaman los derechos dignos de protección y que generan una interacción permanente entre los distintos niveles. Desde el punto de vista de la función jurisdiccional tanto los tribunales constitucionales nacionales como el TJUE tienen ahora un parámetro más amplio del configurado por los propios textos fundamentales para efectuar el control de validez de las normas y para realizar su propia configuración normativa de los derechos²⁰.

Estas transformaciones definen también una relación diferente entre jurisdicciones constitucionales y parlamentos nacionales. Los parlamentos nacionales deben atender a decisiones jurisprudenciales que no proceden ya de las cortes nacionales sino de tribunales supranacionales. Frente a ellos no cabe una interacción productiva como la que existe entre Parlamento y cortes constitucionales en el contexto del Estado nacional. Este es también un factor que debilita al Parlamento nacional en relación con el contexto del Estado nacional en el que antes desarrollaba sus funciones.

¹⁹ Cfr., mi trabajo "A configuração normativa dos direitos fundamentais pela justiça constitucional em um contexto de integração supranacional" en George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet (Coord.) *Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais. Estudos em homenagem ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes*, cit., pp. 125-142.

²⁰ Cfr, sobre esta ampliación del parámetro en diversos sistemas jurídicos tanto europeos como americanos, Gilmar Mendes, <<La Construcción de un Derecho Común Iberoamericano. Consideraciones en homenaje a la doctrina de Peter Häberle y su influencia en Brasil>>, *ReDCE*. Año 6. Núm. 11. Enero-junio/2009. Págs. 65-86.

Por tanto, también aquí podemos ver como el proceso de integración europea incide sobre los parlamentos nacionales no sólo debilitando la posición de su producto normativo esencial, la ley, sino también su propia posición como legislador frente a las decisiones de instancias jurisdiccionales supranacionales.

Conclusiones

En este trabajo se analiza la incidencia que la integración supranacional y, específicamente, el modelo europeo de integración, está teniendo sobre las funciones de los parlamentos y de las cortes constitucionales nacionales. En la Constitución normativa del Estado nacional, el espacio público se organiza a través de una democracia pluralista basada en el gobierno de la mayoría y en la garantía de los derechos de las minorías. A parlamentos y cortes constitucionales se les asignan funciones de garantía y de control. Por un lado, el Parlamento hace posible la participación en los procesos legislativos de las minorías, lo que se manifiesta en la centralidad de la ley en el ordenamiento jurídico. La ley expresa las garantías formales de los procesos normativos, que incorporan cauces de participación de las minorías en la determinación de las políticas de los poderes públicos. Las garantías sustantivas, relacionadas con el contenido de las normas legales corresponden al Tribunal Constitucional. Parlamentos y cortes constitucionales nacionales funcionan así como agentes del control político y jurídico que expresa la esencia misma de la democracia pluralista.

El espacio público europeo no se articula a través de la democracia pluralista mediante la confrontación de mayoría y oposición. Por el contrario, sigue siendo determinante la posición de los Estados y la defensa de los intereses nacionales frente a Europa. Esta configuración se puede constatar en la

organización del sistema jurídico a través de la posición de los actos legislativos que carecen de la centralidad propia de la ley en el ordenamiento nacional. No hay una potestad general del legislador ni jerarquía entre actos legislativos y no legislativos, se contemplan los reglamentos independientes y la reserva de reglamento y están previstas incluso reservas negativas de ley. También se puede constatar en las características del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que no desarrolla una función contramayoritaria como ocurre con la jurisdicción constitucional nacional puesto que el sistema político europeo no se articula sobre la contraposición básica de mayoría y minorías propia de la democracia pluralista.

Esta configuración del modelo europeo de integración no agota sus efectos en el espacio público europeo sino que se manifiesta también en el interior de los sistemas constitucionales de los Estados miembros. Por un lado, la inexistencia de una democracia pluralista y la articulación del debate europeo en torno a los intereses nacionales contribuyen a que el conflicto social y político interno no se resuelva en los parlamentos nacionales mediante el debate y la confrontación entre mayoría y oposición, como es propio de toda democracia pluralista. En los asuntos europeos se exige siempre por las mayorías gobernantes una unidad ficticia de todos los sectores políticos para la defensa de los intereses nacionales. El conflicto social y político se transforma así en conflicto nacional frente a Europa y el Parlamento deja de realizar su función de control político de la mayoría en este ámbito. Esta situación se ha visto agravada como consecuencia de la crisis económica y de la imposición de medidas que afectan ya a todos los ámbitos de los sistemas constitucionales nacionales. El control jurídico, por su parte, está condicionando por la primacía del Derecho Europeo en el ámbito interno y, como hemos indicado, no se fundamenta en el ámbito supranacional en la

idea de control de la mayoría propio de la jurisdicción constitucional de una democracia pluralista.

Más allá del modelo de integración europea, la supranacionalidad altera algunas de las condiciones estructurales en las que parlamentos y cortes constitucionales realizaban sus funciones en el marco del Estado nacional. Por lo que se refiere a las cortes constitucionales se producen cambios inevitables en su posición respecto del ordenamiento jurídico nacional. Por un lado, ya no son los supremos intérpretes, por ejemplo, en materia de derechos fundamentales. Siguen teniendo la capacidad última de interpretación de los textos constitucionales internos pero no del estatuto jurídico de los derechos fundamentales en su conjunto. En general, se puede decir que el parámetro de control de constitucionalidad se amplía incorporando instrumentos normativos supranacionales. Tampoco tienen ya las cortes constitucionales la posibilidad de establecer los límites de la división de poderes porque la jurisdicción constitucional nacional se convierte, en el contexto supranacional, en un factor más de la división de poderes.

Estas transformaciones definen también una relación diferente entre jurisdicciones constitucionales y parlamentos nacionales. Los parlamentos nacionales deben atender a decisiones jurisprudenciales que no proceden ya de las cortes nacionales sino de tribunales supranacionales. Frente a ellos no cabe una interacción productiva como la que existe entre Parlamento y cortes constitucionales en el contexto del Estado nacional. Este es también un factor que debilita al Parlamento nacional. Por tanto, también aquí podemos ver como el proceso de integración europea incide sobre los parlamentos nacionales no sólo en relación con la posición de su producto normativo esencial, la ley, sino también respecto de su propia posición

como legislador frente a las decisiones de instancias jurisdiccionales supranacionales.