

Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello

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

Introducción

- 1.-La gobernanza multinivel y la homogeneidad de las formas políticas.**
- 2.-Pluralismo constitucional, democracia pluralista y gobernanza multinivel.**
- 3.-Gobernanza *versus* gobierno constitucional.**
- 4.-La evolución desde el Tratado de Lisboa. Incidencia de la crisis en la gobernanza multinivel.**
- 5.-La proyección de la gobernanza multinivel y del modelo europeo de integración sobre los Estados miembros.**

Conclusiones.

Introducción

Las cuestiones que pretendo abordar se enmarcan dentro de un análisis constitucional de la relación entre parlamentos nacionales y UE en la gobernanza multinivel, esto es, en la lógica y con la metodología del Derecho Constitucional Europeo que, considerado en sentido amplio, tiene como objeto de estudio no solo las normas fundamentales de la UE sino también la interacción entre el espacio constitucional de la UE y los de los Estados miembros, incluyendo el nivel regional en su caso¹.

· Este trabajo está dedicado a la memoria de Antonio Zorzi Giustiniani, a su humanidad, su afabilidad y su elegancia como persona y a su vocación como constitucionalista europeo.

¹ Cfr., este respecto, mi trabajo “Profili metodologici del Diritto Costituzionale europeo”, en *La cittadinanza europea*, Anno XII, numero 1/2015, pp. 39-62.

Con esa metodología analizaremos la compatibilidad entre la gobernanza multinivel y la democracia pluralista, en la que se basan todavía los sistemas constitucionales nacionales, así como con el pluralismo constitucional existente actualmente en Europa². Analizaremos igualmente la posición de los parlamentos nacionales en el proceso de integración desde el punto de vista de los condicionamientos que les afectan, no sólo en lo que se refiere a la participación en los procesos de decisión europeos sino también en la realización de sus funciones en el ámbito interno en relación con el derecho nacional, teniendo en cuenta el contexto que se ha desarrollado a partir de la crisis económica.

En efecto, puesto que el proceso de integración no es estático y no ha quedado congelado en el año 2009, cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa, tendremos que considerar también la evolución posterior al Tratado de Lisboa. Esa evolución ha generado, a partir de la crisis económica, una serie de transformaciones importantes en la constitución material europea, que afectan a las constituciones de los Estados miembros³ y que limitan de hecho el papel reconocido en los Tratados a los parlamentos nacionales, en la medida en que han reordenado la posición de los órganos legislativos de la UE y especialmente del Parlamento y también en cuanto han definido un nuevo marco de ejercicio del poder político por parte de la UE que excede de las previsiones establecidas en los Tratados y que pone en cuestión a la propia UE como comunidad de Derecho, además de incidir en la esfera interna de los Estados, en lo que se refiere –

² Cfr., sobre estas cuestiones, 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; “El pluralismo constitucional como contribución del proceso de integración europea al constitucionalismo global” en José María Beneyto (Dir.) *Contribuciones de la integración europea a la gobernanza global*, Biblioteca Nueva, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Madrid, 2014, pp. 53-69; “European Identity, Citizenship and the Model of Integration”, en Silveira, Alessandra / Canotilho, Mariana / Madeira Froufe, Pedro (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the State of the Art*, P.I.E. Peter Lang SA - Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013, pp. 219-234.

³ Cfr., mi trabajo “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa” *KorEuropa*, nº 1/2012. ISSN 2281-3349. Disponible en Internet en: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Versiones posteriores en: “Crisis économique et crise constitutionnelle en Europe”, *Constitutions*, avril-juin 2013, „Crisis económica y crisis constitucional en Europa“, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 98, Mayo/Agosto 2013 y “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 10, Número 19, Enero-Junio de 2013, <http://www.ugr.es/~redce>.

entre otras cuestiones- a la posición de los parlamentos nacionales en el sistema de gobierno nacional⁴.

Todo ello, sin perjuicio de la posible ampliación de facultades de los parlamentos nacionales que se derive del acuerdo alcanzado para evitar el “Brexit”, en relación con el control del principio de subsidiariedad. A estos efectos, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de febrero de 2016. En las Conclusiones, se indica que “el Consejo Europeo ha acordado que el siguiente conjunto de disposiciones, que es plenamente compatible con los Tratados y será efectivo el día en que el Gobierno del Reino Unido informe al secretario general del Consejo de que el Reino Unido ha decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea, constituye una respuesta apropiada a las preocupaciones del Reino Unido”. Que sea una respuesta apropiada o no es algo que depende de la valoración política que se haga en términos de oportunidad. Lo que sí es evidente, desde una perspectiva jurídica, es que se trata de disposiciones que no son compatibles con los Tratados y que implican su reforma encubierta. Por lo que se refiere a los parlamentos nacionales, se establece un derecho de veto que se alcanza cuando los dictámenes motivados contrarios representen más del 55% de los votos que se les atribuye en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Lisboa. Para hacerlo posible, manteniendo formalmente la letra de los Tratados (“dentro del respeto de los requisitos de procedimiento de los Tratados”), se incorpora un mandato normativo para “los representantes de los Estados miembros, actuando en su capacidad de miembros del Consejo”, que “suspenderán el examen del proyecto de acto legislativo de que se trate, salvo que el proyecto se modifique para tener en cuenta los dictámenes motivados”⁵.

⁴ En relación con la incidencia de la crisis económica en el Derecho constitucional de la UE y de los Estados miembros, cfr., los trabajos incluidos en el volumen *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, edited by Francisco Balaguer Callejón, Miguel Azpitarte Sánchez, Enrique Guillén López y Juan Francisco Sánchez Barrilao. Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2015.

⁵ “Cuando los dictámenes motivados según los cuales un proyecto de acto legislativo de la Unión no cumple el principio de subsidiariedad, enviados dentro de un plazo de doce semanas a partir de la transmisión de dicho proyecto, representen más del 55 % de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Presidencia del Consejo incluirá el asunto en el orden del día del Consejo con vistas a un debate completo sobre los citados dictámenes y las consecuencias que se han de extraer de ellos. Tras dicho debate, y dentro del respeto de los requisitos de procedimiento de los Tratados, los representantes de los Estados miembros, actuando en su capacidad de miembros del Consejo, suspenderán el examen del proyecto de acto legislativo de que se trate, salvo que el proyecto se modifique para tener en cuenta los dictámenes motivados”. Cabe plantearse qué sentido tiene la previsión de incluir

En todo caso, no se van a abordar en este trabajo las cuestiones que ya se han desarrollado en otros previos a los que me remito, acerca de la participación de los parlamentos, tanto nacionales como territoriales, en el proceso decisorio europeo⁶. Ciertamente hay que partir de una valoración positiva por lo que supone tanto de incorporación del pluralismo político (parlamentos nacionales) como territorial interno (parlamentos subestatales) al debate europeo. En cuanto a los parlamentos nacionales, considerando la función de los parlamentos de articulación del pluralismo -a diferencia de los gobiernos que expresan la voluntad de la mayoría- estos mecanismos pueden suponer una manera de incorporar el pluralismo existente en los espacios públicos nacionales, de manera indirecta, al debate europeo. Con todo, no resuelve el problema de la insuficiencia del espacio público europeo desde el punto de vista de la democracia pluralista, cuestión esta sobre la que tenemos que incidir en el presente trabajo teniendo en cuenta el sentido involutivo de los últimos desarrollos que se han producido en el sistema político y constitucional europeo⁷.

1.-La gobernanza multinivel y la homogeneidad de las formas políticas.

El término de “gobernanza multinivel” es un tanto equívoco porque parece atribuir a los niveles de gobierno nacionales y regionales una configuración similar a la de la UE, basada en la idea de gobernanza. En realidad, la naturaleza de la gobernanza europea y del gobierno de los Estados es muy diferente y aunque los Estados miembros han incorporado elementos de gobernanza en sus estructuras institucionales (por

el asunto en el orden del día del Consejo “con vistas a un debate completo sobre los citados dictámenes y las consecuencias que se han de extraer de ellos” si las consecuencias ya están predeterminadas y consisten en la suspensión del examen del proyecto de acto legislativo.

⁶ Se trata de las ponencias preparadas por mí para los Congresos celebrados en el marco de este PRIN el 5 de marzo y el 12-13 de mayo de 2015 y que se pueden consultar en Nomos: “I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo”, en: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/BALAGUER-PARLAMENTI-SUBSTATALI.pdf>

(existe versión italiana con traducción de Angelo Schillaci, que está pendiente de publicarse en el mismo sitio Web) y también “Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali”, en:

http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Balaguer_concegnoprin12-13_5_2015_ita.pdf.

⁷ Consideraciones similares se podrían hacer en relación con los parlamentos subestatales. Como ya hemos indicado en la ponencia de 5 de marzo: “i nuovi strumenti di relazione tra le assemblee legislative sub-statali e l’UE meritino una valutazione senz’altro positiva, in quanto contribuiscono ad integrare nel processo di decisione europeo interessi differenti rispetto a quelli statali, determinando così un progresso nella costruzione di una democrazia pluralista europea”. Pero, al mismo tiempo: “ciononostante, la democrazia pluralista richiederebbe una decisa opzione a favore del pluralismo politico a livello europeo, e dunque la partecipazione diretta dei cittadini in uno spazio pubblico articolato attorno alla contrapposizione tra maggioranza e minoranza.”

ejemplo, a través de los organismos reguladores) y en sus procedimientos de elaboración de políticas públicas, no se trata, en modo alguno de fórmulas similares o equivalentes. No hay, desde esa perspectiva, una gobernanza multinivel como sí existe, por ejemplo, una protección multinivel de los derechos fundamentales, ya que en el nivel nacional y subestatal lo que tenemos son estructuras constitucionales de gobierno basadas en democracias pluralistas en las que se produce una contraposición básica entre mayoría y oposición y se canalizan los conflictos sociales mediante la discusión pública de opciones de política general.

Por ese motivo, cuando hablamos de gobernanza multinivel tenemos que tener en cuenta que el término “multinivel” no puede hacer referencia a diversos niveles de gobernanza, europeo, nacional y subestatal, sino más bien a una gobernanza europea que ha extendido la participación en sus procesos decisorios a agentes de otros niveles, como es el caso de los parlamentos nacionales o subestatales. Esta distinción que estamos haciendo no es irrelevante desde el punto de vista constitucional porque nos indica la diversa configuración del gobierno en el nivel europeo y en los estatales y nos lleva a plantearnos en qué medida ambas configuraciones son compatibles o, por decirlo de otro modo, hasta qué punto la gobernanza europea es compatible con los principios de organización del poder que inspiran el patrimonio constitucional europeo y, en particular, con la idea de democracia pluralista.

Ante todo, a diferencia de otros usos del término “multinivel” como es el caso de la protección multinivel de los derechos fundamentales, falta en la gobernanza multinivel la homogeneidad que, en términos generales, se puede predicar de los distintos niveles estatales y supranacionales. Pese a las diferencias existentes entre los niveles supranacionales, estatales e infraestatales de garantía de los derechos⁸, todos comparten una lógica común, una formulación técnica similar en sus instrumentos específicamente jurisdiccionales, una coherencia esencial y una continuidad entre los esos niveles. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de la gobernanza multinivel donde podemos encontrar diferencias sustanciales entre los niveles estatales e infraestatales (que comparten la misma filosofía) y el supranacional.

⁸ Cfr., al respecto, 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.

En efecto, los niveles estatales e infraestatales responden a una lógica constitucional, basada en la idea de democracia pluralista, de participación democrática, de ejercicio de competencias definidas y de responsabilidad política, de gobierno democrático, en definitiva. Por el contrario, en el nivel europeo predomina esta nueva idea de gobernanza, que tiene características claramente diferentes y en la que la legitimidad que ofrece la democracia pluralista se sustituye por un complejo sistema que intenta compensar sus deficiencias desde el punto de vista democrático con el recurso a otras fuentes de legitimidad, entre las que destaca la funcional, derivada de los resultados logrados en relación con los fines perseguidos por sus estructuras institucionales.

Por tanto, debemos tener en cuenta que la idea de gobernanza multinivel expresa en realidad la integración en el nivel supranacional europeo de actores que proceden de otros niveles de gobierno (que no “gobernanza”) y no la existencia de una estructura multinivel de gobernanza basada en la coherencia y la continuidad entre los distintos niveles como ocurre cuando hablamos de un sistema multinivel de garantía de los derechos fundamentales. A partir de la constatación de esta diferencia cabe plantearse si el desarrollo del proceso de integración europea requerirá, como es previsible, una mayor homogeneidad entre las formas políticas existentes en sus distintos niveles políticos. Si ese es el caso, la cuestión fundamental es si esa homogeneidad va a suponer una evolución de la actual “gobernanza” europea hacia fórmulas constitucionales de gobierno o si, por el contrario, va a generar una transformación de los actuales sistemas constitucionales de gobierno en el ámbito estatal e infraestatal hacia fórmulas de “gobernanza” inspiradas en el modelo europeo. De momento, hay que constatar que el modelo europeo es el que se está imponiendo y no sólo en lo que se refiere a las instituciones y al ejercicio del poder político sino también en otros muchos aspectos.

La incidencia de este modelo de gobernanza en el ámbito estatal se manifiesta en la orientación cada vez más “técnica”, al menos en apariencia, de la acción política estatal y regional, de la que dan muestra, por ejemplo, las autoridades independientes⁹. Hay un acercamiento progresivo de las estructuras y de las prácticas políticas internas a

⁹ Cfr., al respecto, mi trabajo “Le autorità indipendenti in Spagna tra costituzione economica europea e principi costituzionali”, actualmente en prensa en Nápoles.

la lógica despolitizada de la “gobernanza” europea que se ha visto impulsado de manera extraordinaria por la interpretación económica de la Constitución que se está imponiendo desde que estalló la crisis económica. En el plano concreto de la acción de gobierno, la apelación permanente a la “gobernanza” o a la “gobernanza multinivel” que es una realidad existente y plenamente asentada solo en el nivel de la Unión Europea, puede considerarse como una especie de “lenguaje anticipatorio”¹⁰ destinado a favorecer su implantación en los niveles estatal y regional.

Este “lenguaje anticipatorio” se podía encontrar ya en el ámbito de la Unión Europea por referencia al proyecto de Tratado Constitucional y su terminología (aunque en sentido contrario al que se está generando ahora en diversos ámbitos). Muchos de los términos que se incluían en ese texto (comenzando por el de “Constitución”) podían encuadrarse dentro de este “lenguaje anticipatorio”, por medio del cual se quería intentar que la sociedad europea se fuera adaptando al funcionamiento futuro de instituciones que todavía no se habían conformado al modo en que lo hacen en los sistemas constitucionales Estados miembros pero que se pretendía que finalmente se conformaran de esa manera¹¹. Por lo que se refiere a la gobernanza multinivel ese sería el caso si con esta expresión queremos definir un sistema de gobierno existente ahora mismo en la UE que se pretende promover para los otros niveles de gobierno, el nacional y el territorial. Si efectivamente estamos en presencia de un lenguaje anticipatorio tenemos que valorar hasta que punto la gobernanza es compatible con el marco constitucional. Una cuestión que resulta procedente para un sistema como el europeo sobre el que se predica una conformación específica basada en la idea de pluralismo constitucional¹².

2.-Pluralismo constitucional, democracia pluralista y gobernanza multinivel.

¹⁰ Utilizo una expresión que está conectada con la sociología, en concreto con la teoría del Robert Merton de la “socialización anticipatoria” La socialización anticipatoria hace referencia a la adquisición por parte de determinados individuos de valores y orientaciones propios de situaciones (y grupos) a las que todavía no se ha llegado pero a las que es probable que se llegue. A través de la socialización anticipatoria no sólo se propicia la adquisición de esas nuevas situaciones sino que también se prepara al individuo para situaciones futuras y se facilita su adaptación a ellas. Cfr., a este respecto, Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York, 3º edición de 1968. Se puede consultar la versión española, *Teoría y estructura sociales*, FCE, 1992, pp. 345 y ss., 469-470.

¹¹ Cfr., a este respecto, mi trabajo “La construcción del lenguaje jurídico en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, Enero-Junio de 2004, pp. 307-320. Dirección electrónica: <http://www.ugr.es/~redce/>

¹² Cfr., mi trabajo “L’articolazione territoriale del potere politico in Europa. Il pluralismo costituzionale di fronte alla crisi economica”, en *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 81-100.

El pluralismo constitucional define una diversidad de espacios públicos que deberían construirse –para tener la específica dignidad de espacios constitucionales– sobre la idea de la democracia pluralista con una correspondencia entre el área de decisión y los mecanismos de participación democrática, de control y de exigencia de responsabilidad. Se trata además, de una idea de democracia en la que se confrontan opciones globales de gobierno basadas en un principio interventor y no meramente regulador, conectadas necesariamente con valores constitucionales que incorporan una dimensión social o redistributiva a las políticas públicas y que hacen posible la canalización de conflictos sociales por medio de instrumentos constitucionales. En un sistema de gobierno, por tanto, se adoptan decisiones sobre alternativas generales por parte de instituciones que representan a la ciudadanía y que responden políticamente ante la ciudadanía de esas decisiones. La gobernanza parte, por el contrario, de una agregación de agentes de toda naturaleza que participan en procesos de decisión que pretenden tener un contenido regulatorio y no tanto social y en el que las instituciones tienen un perfil más técnico que representativo.

Uno de los principales problemas de la gobernanza multinivel desde el punto de vista constitucional (negado por las instituciones europeas en sus documentos¹³) es el de la difuminación o disolución de la responsabilidad política. La participación de diversos agentes en la adopción de decisiones hace que finalmente la responsabilidad se difumine entre esos agentes o, en el mejor de los casos, termine por atribuirse exclusivamente al nivel europeo de tal manera que es a la Unión Europea en su totalidad a la que se le imputa la responsabilidad de las decisiones que se adoptan en la gobernanza multinivel.

Naturalmente esa particularidad del gobierno multinivel conduce a un cuestionamiento permanente del proceso de integración europea porque la Unión Europea termina concentrando toda la responsabilidad de los procesos de decisión. Los Estados miembros descargan su responsabilidad en la Unión Europea y Europa termina

¹³ Así, por ejemplo: “La gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común”, en *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, 2009, p. 7.

apareciendo como la culpable de todos los males que se producen en el ámbito interno¹⁴. Desde esa perspectiva, la gobernanza multinivel, tal y como se entiende con el modelo actual de integración, puede terminar perjudicando el proyecto europeo al dificultar la construcción de una identidad europea.

Al mismo tiempo, la vinculación de la gobernanza europea con la idea de legitimación funcional y no democrática hace que el proyecto de integración se debilite cuando, como está ocurriendo con la actual crisis, los resultados de la gestión europea no son positivos y se pierde, por tanto, la legitimidad que ampara la gobernanza en ese nivel. Esto no ocurriría con una legitimidad democrática que hiciera posible la alternancia en el poder como mecanismo de exigencia de responsabilidad a la mayoría gobernante.

Por otro lado, la idea de gobernanza, con la participación de diferentes agentes públicos y privados en los procesos de decisión, como indica Carlos Closa, al reconducir la política a procesos de consultas, deliberaciones, etc., parece despojar a la política de su naturaleza conflictiva¹⁵. Desde esa perspectiva, podríamos decir que la gobernanza aspira a diluir el conflicto social que se manifiesta en la democracia pluralista a través de la contraposición entre mayorías y minorías. De ese modo, se puede afirmar la existencia de una cierta incompatibilidad entre la gobernanza y la democracia pluralista.

La inserción dentro de procesos de gobernanza multinivel de parlamentos democráticos de estructura pluralista no resuelve esa incompatibilidad en la medida en que en el espacio europeo las decisiones no se adoptan sobre la base de esa contraposición entre mayorías y minorías a nivel europeo, de manera que la integración de los parlamentos nacionales en el proceso de decisión –por paradójico que parezca– puede mejorar la calidad de la democracia interna de los Estados pero no necesariamente aporta calidad democrática al proceso democrático europeo. En realidad, 28 parlamentos nacionales no configuran un espacio europeo de decisión.

¹⁴ Como muy bien se dice en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, elaborado por la Comisión Europea (2001), p. 5: “Los Estados miembros culpan a «Bruselas» con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado”.

¹⁵ Cfr. Carlos Closa Montero, “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos* 119, Enero-Marzo de 2003, p. 502.

En efecto, la participación de los parlamentos nacionales en los procesos europeos puede contribuir a favorecer el debate interno sobre los asuntos europeos y, por tanto, a configurar las democracias nacionales en sentido europeísta, pero no tanto a configurar el espacio europeo en sentido democrático. Hay que tener en cuenta, además, como muy bien indicara Antonio Zorzi Giustiniani, el obstáculo que supone la “autoreferenzialità delle assemblee legislative le quali, in quanto “sovrane”, sono tradizionalmente refrattarie a negoziare accordi e strategie politiche con organi rappresentativi di altri paesi”¹⁶.

Por lo demás, queda claro que, como nos recuerda F. Lanchester, citando a George Washington y a Johann Caspar Bluntschli “la influencia no es gobierno”¹⁷. Desde esa perspectiva podríamos decir también que ofrecer instrumentos de influencia sobre las decisiones no equivale a decidir por parte de la ciudadanía. De ahí que haya que compartir en gran medida el escepticismo de D. Grimm, en el sentido de que los instrumentos puestos a disposición de los parlamentos están destinados a participar en decisiones que son adoptadas por otros, lo que en modo alguno puede equivaler a decidir por sí mismos¹⁸.

La solución a los problemas que plantea la gobernanza multinivel desde el punto de vista constitucional no es otra que el “salto de cualidad” al que hace referencia F. Lanchester y, por tanto, la evolución de la gobernanza hacia un gobierno europeo en el que las áreas de responsabilidad internas y supranacionales estén claramente delimitadas. Pero para dar ese salto es necesario avanzar en la construcción democrática de Europa y en la configuración de un espacio público europeo desarrollado basado en una democracia pluralista. De ese modo, el pluralismo constitucional se construirá adecuadamente a través de la diversidad de espacios constitucionales homogéneos en lo que se refiere a los mecanismos de control del poder y de exigencia de responsabilidad, superando la actual asimetría del pluralismo constitucional en Europa. El gobierno

¹⁶ Antonio Zorzi Giustiniani, “Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea”, p. 8 en http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Zorzi-Giustiniani_ConvegnoPRIN12-13_5_2015.pdf

¹⁷ Fulco Lanchester, “La integración europea y la herencia del federalismo alemán”, Revista de Derecho Constitucional Europeo, n. 17, Enero-Junio de 2012, en <http://www.ugr.es/~redce>

¹⁸ Dieter Grimm, “Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union”, p. 8, en http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/09/Grimm_convegnoPRIN12-13_5_2015.pdf

multinivel debería perfilar la estructura magmática de la gobernanza multinivel definiendo claramente la responsabilidad de los agentes que participan en los procesos de decisión.

3.-Gobernanza *versus* gobierno constitucional.

En la tensión entre gobernanza y gobierno esta justamente una de las claves de la evolución que estamos viviendo en los últimos años en el Derecho Constitucional Europeo. Tras la ofensiva contra la terminología constitucional que supuso la retirada del proyecto de Tratado Constitucional y su sustitución por el Tratado de Lisboa, pese a tener el mismo contenido material, ahora estamos viviendo una nueva ofensiva que parece orientada a trasladar al ámbito interno de los Estados los rasgos esenciales del modelo europeo de integración tal y como se ha reconfigurado a partir de la crisis económica. Vamos a analizar esa tensión para constatar como la opción por la gobernanza o por el gobierno encubre una opción por un modelo constitucional y democrático frente a un modelo basado en la legitimación funcional y aparentemente técnica que tiende a eludir el conflicto político y a diluir la responsabilidad.

La gobernanza multinivel y el gobierno constitucional presentan características opuestas en diversos frentes, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

1.-Mientras el gobierno constitucional es necesariamente representativo, basado por tanto en una legitimación plenamente democrática, la gobernanza intenta legitimarse a través de su orientación tecnocrática, basada en la eficacia de la regulación técnica que promueve. Por tanto, en lo que se refiere a la legitimidad democrática de origen de la acción pública hay ya una diferencia esencial entre gobierno democrático y gobernanza técnica. De hecho, las instituciones de gobernanza intentan justamente desvincular el proceso decisorio de su base representativa para evitar interferencias democráticas en ámbitos que se consideran necesitados de una ordenación técnica.

2.-El gobierno constitucional no solo se asienta en la democracia representativa, sino también en la idea de democracia pluralista. El gobierno representa a la mayoría parlamentaria que lo sostiene, sobre la base de una democracia pluralista en la que se da la contraposición esencial entre mayoría y oposición que define el juego político en su

conjunto, otorgando preferencia a la mayoría (con el necesario respeto a los derechos de las minorías) mediante la adopción de políticas que se imponen a través del sistema de las fuentes del Derecho. Por el contrario, la gobernanza se define como policéntrica y no jerárquica, de manera que son diversos los agentes que participan en la articulación de las políticas, sin que la contraposición entre mayoría y oposición y la democracia pluralista sean su fuente de inspiración.

3.-Mientras el gobierno constitucional puede desarrollar y ha desarrollado (al menos en Europa en el marco de los sistemas constitucionales que se implantan después de la Segunda Guerra Mundial) funciones redistributivas, la gobernanza se limita esencialmente a realizar funciones regulativas. El gobierno constitucional forma parte de los grandes pactos sociales y políticos que dieron lugar a las constituciones normativas y que incorporaron la idea de Estado social. Por el contrario, la gobernanza es ajena a esa formulación porque se plantea tan solo regular el mercado para garantizar su buen funcionamiento sin plantearse, en términos generales, los efectos sociales que pueden derivarse de esa regulación.

4.-El gobierno constitucional tiene entre sus funciones la de hacer posible la canalización de los conflictos sociales haciendo frente a las demandas que surgen de la sociedad, en el marco de una democracia pluralista en la que la alternancia en el poder permite definir las grandes opciones globales que condicionan las políticas públicas. La gobernanza, por el contrario, elude el conflicto social al revestir el proceso decisorio de una aparente condición técnica, desvinculada de esas opciones políticas. Por tanto, la gobernanza, tiende a esconder el conflicto social y a alejarse del pluralismo político, adoptando decisiones que se presentan como técnicas, situadas por encima del debate político y necesarias o inevitables, sin que puedan verse condicionadas por las orientaciones políticas existentes en la sociedad.

5.-La consecuencia de las características opuestas de estas dos formulaciones se manifiesta en la cuestión esencial de la responsabilidad política. En el caso del gobierno constitucional, el sistema deja claramente establecidas las competencias de las instituciones así como sus funciones. La vinculación del gobierno con la democracia representativa y pluralista conlleva necesariamente la posibilidad de exigir responsabilidad política. Por el contrario, en el caso de la gobernanza, la participación

de distintos agentes en los procesos decisorios, vinculados a criterios que se caracterizan más como técnicos que como democráticos, termina por diluir la responsabilidad y dificultar la exigencia de responsabilidad política.

En definitiva, podemos ver como la tensión entre gobernanza multinivel y gobierno constitucional expresa la distinta orientación del modelo europeo actual y de los modelos constitucionales de los Estados miembros. Mientras los modelos constitucionales se basan en la idea de democracia representativa y pluralista con un gobierno que responde políticamente y que tiene funciones redistributivas y de canalización de los conflictos sociales, el modelo de gobernanza aparece desvinculado de la idea de democracia pluralista y representativa, orientándose hacia una formulación que se presenta como técnica, que pretende desarrollar funciones básicamente regulatorias, eludiendo el conflicto social y diluyendo la responsabilidad política. Podríamos decir que el sistema de gobernanza tiende a producir un efecto disolvente sobre el conflicto social (sin canalizarlo y resolverlo) y sobre la responsabilidad política, con lo que se sitúa en una lógica muy diferente de la del constitucionalismo que se implanta en Europa desde mediados del siglo XX.

Una formulación del modelo de integración europea que fuera coherente con los sistemas constitucionales de los Estados miembros, obligaría a ir reconfigurando el sistema de gobernanza multinivel para adecuarlo progresivamente a la estructura y el funcionamiento propio de los gobiernos democráticos. Sin embargo, como veremos seguidamente, la evolución de la UE posterior al Tratado de Lisboa está conduciendo a una orientación en sentido contrario de la UE y de los Estados miembros. La gobernanza multinivel es cada vez menos multinivel y menos gobernanza, pero no porque se esté transformando en sentido positivo sino porque está involucionando en sentido negativo hacia formulaciones cada vez más alejadas de las de los gobiernos constitucionales y democráticos. Al mismo tiempo, los gobiernos democráticos de los Estados miembros están involucionando también, como el sistema constitucional en su conjunto, incorporando los rasgos más negativos (desde una perspectiva constitucional) del modelo europeo.

4.-La evolución desde el Tratado de Lisboa. Incidencia de la crisis en la gobernanza multinivel.

Una valoración de la relación entre parlamentos nacionales y UE en el contexto de la gobernanza multinivel estaría incompleta si no hiciéramos referencia a los importantes cambios que se han producido, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, como consecuencia de la crisis económica. Cambios que están afectando a la distribución del poder político en la Unión Europea, debilitando al Parlamento Europeo, lo que incide inevitablemente en las posibilidades de participación en la gobernanza europea previstas para los parlamentos nacionales. Pero también están afectando a los parlamentos nacionales en el ámbito interno, reduciendo aun más sus potestades legislativas en relación a las fuentes legislativas de origen gubernamental, especialmente los decretos-leyes, y limitando sus facultades de control no sólo en relación con las materias de competencia de la UE sino también en relación con las políticas internas, sometidas ahora a condiciones presupuestarias externas que las limitan.

Por tanto, podríamos decir que, en gran medida, hemos desandado el camino de la participación de los parlamentos nacionales en la gobernanza europea hasta tal punto que no sólo se ha visto reducida la eficacia de los mecanismos previstos en los Tratados sino que también se ha visto afectada la posición de los parlamentos nacionales en el ámbito interno de los Estados como consecuencia de unas políticas europeas en las que no han podido participar. Todo ello, con independencia de la incidencia que pudiera tener en el futuro el acuerdo anteriormente mencionado en relación con la concesión de facultades de veto en el marco del control del principio de subsidiariedad para evitar la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Desde que estalló la crisis económica se está produciendo una involución la gobernanza multinivel europea, al menos en lo que se refiere a la adopción de decisiones de trascendencia. El proceso decisional se está alejando de la gobernanza tradicional, que se basaba en la participación de diversos agentes en “un sistema decisional policéntrico, fragmentado e interdependiente, caracterizado por la ausencia de jerarquías claras”¹⁹. Por el contrario, como bien indica Fabbrini, se ha generado una

¹⁹ Cfr. Francesc Morata, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, p. 1, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

estructura jerárquica dentro del Consejo Europeo, de manera que son los Estados con mejor situación económica quienes imponen a los demás las decisiones²⁰.

Esto quiere decir que la ya limitada legitimación democrática que tenía la Unión Europea basada en el carácter representativo y democrático de los Estados, que le otorgaba una representatividad indirecta a la propia UE, se ha visto ahora afectada por la reordenación interna del poder dentro de la Unión Europea. Pero, al mismo tiempo, también se ha visto afectada su legitimidad como comunidad de Derecho, porque las medidas frente a la crisis no se han adoptado siempre a través del ejercicio de las competencias de la UE siguiendo procedimientos jurídicos. Por el contrario, se trata de medidas a las que se le confiere una condición política, que siguen procedimientos informales: cartas de autoridades independientes como el Banco Central Europeo (y, por tanto, no representativas como el Parlamento Europeo) manifestaciones públicas de líderes europeos (como el Presidente del Eurogrupo) y, naturalmente, obligaciones que se imponen a los Estados por medio de la presión económica, a través de las Declaraciones del Eurogrupo y de los MoU.

La consecuencia de esta evolución es que la UE ha perdido en gran medida una de sus fuentes más importantes de legitimación: su condición de comunidad de Derecho. Ante todo, en el ámbito de la creación del Derecho, al menos en lo que se refiere a las medidas adoptadas frente a la crisis, mediante sistemas de derecho privado, tratados internacionales que no se integran en el Derecho Europeo o a través de acuerdos políticos o de Declaraciones del Eurogrupo que no se consideran jurídicamente controlables por el Tribunal de Justicia. También se ha deteriorado esa condición de comunidad de Derecho en el ámbito de la aplicación del Derecho ya que las normas más importantes que se aplican ahora, en el contexto de la crisis, no son normas jurídicas controlables por los tribunales sino decisiones políticas avaladas por la presión económica sobre los países de la zona Euro.

²⁰ “Under the dramatic impact of a financial crisis perceived as an existential crisis (Menéndez 2013), the intergovernmental union has ended up not only in centralizing decision-making in the intergovernmental institutions of the ECOFIN Council and the European Council, but also in institutionalizing hierarchical relations between national governments within them. Through the creation of a “euro-zone fiscal colonialism” (Legrain 2014), domination, rather than voluntary and consensual coordination, has become the code of the intergovernmental union”, Sergio Fabbrini: “Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis”, 2015, p. 20, en: <https://eustudies.org/conference/papers/download/97>.

En lo que se refiere a la gobernanza multinivel de la Unión Europea parece evidente que el Consejo Europeo ha ocupado todo el espacio político de decisión en relación con la crisis económica, como indica Fabbrini, dejando a un lado la búsqueda de consensos y adoptando un perfil jerarquizado entre los países con más poder (particularmente Alemania) y el resto, mientras que la Comisión ha perdido capacidad de iniciativa y de decisión para centrarse en funciones de control económico y presupuestario de los Estados. Por su parte, el Parlamento Europeo ha desaparecido prácticamente de la escena política tanto en lo que se refiere a capacidad de decisión cuanto a su capacidad de control, sin que su debilidad se haya visto compensada por la coordinación de los parlamentos nacionales²¹.

Esta evolución supone un desarrollo extraordinario de la faceta intergubernamental de la UE si bien, en realidad, no se trata de relaciones estrictamente intergubernamentales como han sido hasta antes de la crisis, dado el carácter hegemónico que está teniendo Alemania en la adopción de decisiones. La gobernanza multinivel sigue estando formalmente presente en la Unión Europea pero, en lo que se refiere a las grandes opciones que tienen relevancia, el proceso decisorio no se basa ya en la participación real de diversos agentes y en la generación de consensos entre ellos. Por lo que se refiere a los parlamentos nacionales, sus posibilidades de participación real quedan limitadas por estas transformaciones que privilegian a los poderes ejecutivos a nivel europeo, lo que se refleja también en el ámbito interno de los Estados, reduciendo su peso en los procesos políticos nacionales.

5.-La proyección de la gobernanza multinivel y del modelo europeo de integración sobre los Estados miembros.

En la perspectiva metodológica del Derecho Constitucional Europeo se puede ver claramente como la interacción entre el Derecho Constitucional de la Unión Europea y el de los Estados miembros está provocando, en esta fase de crisis económica, una pérdida de calidad democrática en los Estados que es el reflejo de la involución democrática que vive actualmente la UE. Esto se refleja en el predominio de los gobiernos sobre los parlamentos nacionales, por ejemplo, a través del uso masivo de

²¹ *Ibidem*, pp. 3-4, 14, 19-20.

los Decretos-Leyes, pero también al generar un efecto reflejo en los Estados miembros respecto de las limitaciones que se evidencian en el espacio público europeo.

Desde el punto de vista de la gobernanza multinivel, podríamos decir que la Constitución material de la Unión Europea ha cambiado, abriéndose a una formulación que no estaba prevista: la hegemonía de algunos Estados (y en especial de Alemania) sobre los demás. Esta hegemonía ha alterado sustancialmente las reglas del juego político europeo reduciendo la participación real de los distintos agentes que tradicionalmente se integraban en la gobernanza multinivel y sustituyendo la generación de consensos tradicional en la Unión Europea por la adopción jerarquizada de decisiones. Estamos, por tanto, ante una gobernanza multinivel deteriorada que no responde ya plenamente a la idea de gobernanza pero que se aleja igualmente de la idea de un gobierno responsable y democrático desde el punto de vista constitucional. Por lo que se refiere específicamente a la participación de los parlamentos nacionales en la gobernanza podemos decir que esta evolución general incide igualmente de manera negativa en sus posibilidades (sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en el futuro si se pone en práctica el acuerdo relacionado con el Brexit).

Con carácter más general, se puede hablar de un efecto reflejo de estas transformaciones generadas en la Unión Europea sobre los Estados miembros, cuyos sistemas constitucionales se están adaptando a las condiciones propias de la Unión Europea en la actualidad: debilidad de la democracia pluralista, limitación del componente social, pérdida de relevancia de los parlamentos en relación con los órganos ejecutivos, entre otros aspectos.

En la tensión entre gobierno democrático frente a gobernanza, no sólo no ha habido una evolución de la UE hacia formulaciones constitucionales, sino que se está produciendo una involución de los sistemas políticos de los Estados miembros hacia formulaciones similares a la gobernanza. Habría que hacer, sin embargo, dos precisiones. La primera de ellas que se trata de una gobernanza deteriorada con un perfil progresivamente jerárquico, centrado en los órganos ejecutivos y que reduce la participación a planos puramente formales y no busca ya la promoción del consenso.

La segunda precisión es que no se trata de asumir formalmente un sistema de gobernanza, para lo cual habría que reformar los sistemas constitucionales internos, sino de incorporar las características propias de la gobernanza: pérdida de representatividad, limitación de la democracia pluralista, orientación formalmente técnica de las políticas, carácter regulatorio y no redistributivo (más bien podría hablarse de redistribución pero en sentido inverso, favoreciendo e incrementando la desigualdad) elusión del conflicto social y dilución de la responsabilidad política.

Más allá de esta involución relativa a la tensión gobernanza *versus* gobierno democrático, podemos ver una involución más amplia en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, en los que se está reflejando el modelo europeo de integración, alterando las condiciones de las constituciones normativas internas. De ese modo, no sólo no ha habido una evolución en sentido constitucional de la Unión Europea sino que se está produciendo una involución constitucional en los Estados miembros que refleja el modelo europeo de integración. Esta involución se manifiesta en aspectos esenciales de los sistemas constitucionales internos:

-Por un lado la democracia de los Estados miembros pierde su carácter pluralista, al impedirse el desarrollo de alternativas a las políticas impuestas a los Estados miembros. El pluralismo político, que ha sido un valor esencial en la construcción de los sistemas constitucionales de postguerra en Europa ha quedado en suspenso en muchos Estados europeos. Se reflejan así las condiciones del espacio político de la UE en el que la ausencia de democracia pluralista ha sido una constante debido a la presencia predominante de los Estados en el proceso político europeo. La limitada presencia de la ciudadanía a nivel europeo se refleja ahora en una igualmente limitada capacidad de participación de la ciudadanía sobre el espacio político nacional.

-Por otro lado, la configuración social de los Estados se debilita, acercándose igualmente a las condiciones previas de la UE. La tradicional ausencia del componente social en el proceso de integración europea y su carácter esencialmente regulador del mercado se trasladan ahora a los Estados miembros que se ven obligados a limitar sus políticas sociales para implementar la interpretación económica de la Constitución que se ha impuesto en el debate político europeo. Una interpretación ideológicamente orientada desde el principio sobre la base de un equilibrio presupuestario cuyas

condiciones previamente definidas se centran en la reducción del gasto social, evitando otros instrumentos que podrían servir igualmente a esos fines sin afectar esencialmente a la dimensión social y redistributiva del Estado.

-Lo mismo ocurre con la descentralización política, ya que se proyectan sobre los entes territoriales las limitaciones que la Unión Europea establece para los Estados miembros, utilizando mecanismos de control que se han perfilado previamente en la UE, con motivo de la fuerte centralización que se ha generado con la crisis económica, que pone en cuestión principios europeos básicos como el de subsidiariedad. Naturalmente esto afecta también a los parlamentos subestatales, cuya posición política se ve igualmente debilitada en el ámbito interno. El sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y los entes territoriales se ve condicionado por determinaciones presupuestarias que impiden un ejercicio normal de las competencias regionales y que genera una recentralización del sistema autonómico o regional.

-Los parlamentos nacionales pierden significado en el espacio nacional frente a los gobiernos, del mismo modo que ha ocurrido en la UE en relación con el Parlamento Europeo. Ante una situación que se define como excepcional desde el punto de vista de la necesidad o emergencia económica, los órganos ejecutivos son los que adoptan las decisiones sin que los parlamentos puedan realizar una función eficaz de control. Lo mismo ocurre en el ejercicio de las funciones legislativas que no sólo se ve reducido desde el punto de vista cuantitativo (en favor de las fuentes con valor de ley) sino también condicionado por las limitaciones presupuestarias. El papel de los parlamentos nacionales en la gobernanza multinivel se debilita tanto en la participación en el nivel europeo como en las funciones que le correspondían en el ámbito constitucional interno.

-Todas estas transformaciones se producen sin que se altere el texto de la Constitución (más allá de la incorporación del principio de equilibrio presupuestario) generando un inevitable contraste entre los principios y preceptos constitucionales y la realidad constitucional. Esta divergencia entre la norma y la realidad es especialmente grave en una Constitución normativa que está o debería estar jurisdiccionalmente garantizada. La consecuencia inevitable de esta situación es que la normatividad de la Constitución nacional se ve también debilitada reflejándose igualmente aquí la pérdida de la

condición de Comunidad de Derecho de la UE que se ha producido como consecuencia de la evolución que se ha generado desde que se desencadenó la crisis económica.

Conclusiones

La Unión Europea inició un camino materialmente constitucional con el Tratado de Lisboa, a pesar de la renuncia a la terminología constitucionalista que se manifestó en la supresión de algunos elementos formales y simbólicos del proyecto de Tratado Constitucional (comenzando por el término de “Constitución”). Desde el punto de vista del sistema político europeo, como en muchos otros ámbitos, ese camino estaba todavía en una fase incipiente, al fundamentarse en la gobernanza multinivel, cuyas características son claramente diferentes y en gran medida contradictorias con la idea de un gobierno democrático y constitucional.

Partiendo de la metodología del Derecho Constitucional Europeo, de la interacción entre los diversos espacios constitucionales y de la previsible tendencia a la homogeneidad de las formulaciones políticas de esos espacios era previsible una tensión entre las fórmulas de gobernanza y las de gobierno democrático. Una evolución de la Unión Europea hacia el gobierno democrático y constitucional hubiera sido lo deseable. Sin embargo, lo cierto es que ha ocurrido más bien lo contrario, en la medida en que la gobernanza multinivel ha sufrido una involución en lugar de una evolución positiva. La gobernanza europea se ha deteriorado y ha limitado aún más su legitimación democrática, reduciendo el papel del Parlamento Europeo en el proceso decisorio y afectando también negativamente a la participación de los parlamentos nacionales en la gobernanza multinivel.

Por otro lado, esta involución de la UE desde el punto de vista democrático se ha reflejado en los Estados miembros, que sin cambiar formalmente su modelo de gobierno constitucional han incorporado las características propias de la gobernanza: pérdida de representatividad, limitación de la democracia pluralista, orientación formalmente técnica de las políticas, carácter regulatorio y no redistributivo, elusión del conflicto social y dilución de la responsabilidad política.

Más allá de esta involución relativa a la tensión gobernanza *versus* gobierno democrático, podemos ver una involución más amplia en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, en los que se está reflejando el modelo europeo de integración alterando las condiciones de las constituciones normativas internas. De ese modo, no sólo no ha habido una evolución en sentido constitucional de la Unión Europea sino que se está produciendo una involución constitucional en los Estados miembros que refleja el modelo europeo de integración. Esta involución se manifiesta en todos los elementos esenciales de los sistemas constitucionales internos, desde la democracia pluralista al pluralismo territorial, pasando por la división de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, el Estado social o la normatividad de la Constitución. En lugar de avanzar hacia una constitucionalización de la Unión Europea que hiciera posible una mayor homogeneidad en las formas políticas de los distintos espacios públicos (europeo, nacional y territorial), hemos avanzado hacia una “desconstitucionalización” de los Estados miembros, debilitando el patrimonio constitucional de Europa.

Esta doble involución democrática y constitucional que hemos experimentado en el nivel europeo y el nacional plantea de nuevo la necesidad de superar el modelo actual de integración y de afrontar la necesaria transformación de la UE en un Estado Federal con un espacio público de decisión democrático basado en una democracia pluralista. Esto no quiere decir que haya que renunciar a la idea de un gobierno multinivel que integre también elementos de gobernanza, como por lo demás está pasando ya en los sistemas constitucionales internos (por ejemplo, con el desarrollo progresivo de las autoridades reguladoras). Pero la correspondencia entre los espacios públicos y la estructura democrática de los procesos de decisión, basada en el pluralismo político, la canalización y articulación de los conflictos sociales, el control público y la exigencia de responsabilidad, debe inspirar un nuevo modelo de gobierno en la Unión Europea que se corresponda con parámetros constitucionales.

Resumen:

Este trabajo se ha centrado en las características de la gobernanza multinivel europea y su evolución desde el Tratado de Lisboa desde la perspectiva metodológica

del Derecho Constitucional Europeo. Se ha analizado la tensión entre gobernanza y gobierno democrático con la diferente configuración de ambas formulaciones, que debería haber generado una evolución de la gobernanza europea hacia formas constitucionales de gobierno. Se ha constatado como, por el contrario, la gobernanza multinivel europea ha sufrido en los últimos años una involución desde el punto de vista democrático, que no sólo afecta a la participación de los parlamentos nacionales sino que se refleja también en los ordenamientos constitucionales internos. En los ordenamientos nacionales, sin cambiar formalmente el modelo de gobierno constitucional se han incorporado las características propias de la gobernanza: pérdida de representatividad, limitación de la democracia pluralista, orientación formalmente técnica de las políticas, carácter regulatorio y no redistributivo, elusión del conflicto social y dilución de la responsabilidad política. Más allá de esta involución relativa a la tensión gobernanza *versus* gobierno democrático, podemos ver una involución más amplia en los sistemas constitucionales de los Estados miembros en los que se está reflejando el modelo europeo de integración, alterando las condiciones de las constituciones normativas internas. De ese modo, no sólo no ha habido una evolución en sentido constitucional de la Unión Europea sino que se está produciendo una involución constitucional en los Estados miembros que refleja el modelo europeo de integración. Esta involución se manifiesta en todos los elementos esenciales de los sistemas constitucionales internos, desde la democracia pluralista al pluralismo territorial, pasando por la división de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, el Estado social o la normatividad de la Constitución. Esta doble involución democrática y constitucional que hemos experimentado en el nivel europeo y el nacional plantea de nuevo la necesidad de superar el modelo actual de integración y de afrontar la necesaria transformación de la UE en un Estado Federal con un espacio público de decisión democrático basado en una democracia pluralista, sin perjuicio de que un gobierno europeo incorpore también (como ha hecho en el ámbito nacional) técnicas de gobernanza y participación de los parlamentos nacionales en el proceso decisorio europeo.

Palabras Clave: Gobernanza multinivel, Parlamentos nacionales, Integración Europea.

Abstract:

This Paper has focused on the characteristics of European multilevel governance and its evolution since the Treaty of Lisbon from the methodological perspective of European Constitutional Law. We analysed the tension between governance and democratic government with different configuration of both formulations, which should have generated an evolution of European governance towards constitutional forms of government. But, on the contrary, European multilevel governance has suffered in recent years a regression from the democratic point of view, which not only affects the participation of national parliaments but is also reflected in the internal constitutional systems. In national systems, without formally changing the model of constitutional government have incorporated their own governance characteristics: lack of representativeness, limitation of pluralist democracy, formally technical guidance of policy, regulatory and non-redistributive policies, elusion of the social conflict and dilution of political responsibility. Beyond this involution related to the tension governance *versus* democratic government, we can see a wider involution in the constitutional systems of the Member States which is reflecting the European model of integration, altering the conditions of internal constitutions. Thus, not only it has not been an evolution in constitutional sense of the European Union but is producing a constitutional involution in the Member States, which reflected the European model of integration. This involution is manifested in all essential elements of the internal constitutional systems, from pluralist democracy to territorial pluralism, the division of powers between the legislative and the executive, the welfare State or the normativity of the Constitution. This democratic and constitutional involution we have experienced in European and national level raises again the need to overcome the current model of integration and reach the necessary transformation of the EU into a federal state with a public space for democratic decision based on pluralist democracy, notwithstanding that a European government also incorporates (as it has done at the national level) techniques of governance and participation of national parliaments in the European decision-making process.

Key Words: Multilevel Governance, National Parliaments, European Integration.