

¿QUÉ ES EL PARLAMENTARISMO? GOBIERNO PARLAMENTARIO, ARQUETIPOS Y EXPERIENCIAS (UNA HISTORIA EUROPEA)

WHAT IS PARLIAMENTARISM? PARLIAMENTARY GOVERNMENT,
ARCHETYPES AND EXPERIENCES (A EUROPEAN HISTORY)

Prof. Juan F. LÓPEZ AGUILAR
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Eurodiputado
Presidente de la Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior
del Parlamento Europeo
<https://orcid.org/0000-0002-6564-2536>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: septiembre 2022

RESUMEN

El parlamentarismo describe tanto la teoría como la práctica de la forma parlamentaria de Gobierno, una de las múltiples opciones de la democracia representativa. Resultado de un proceso acumulativo, el parlamentarismo ha conocido diversas expresiones políticas e institucionales. A pesar de que el tipo ideal de parlamentarismo se ha ligado tradicionalmente a la vía inglesa y británica, resulta indiscutible que esta forma de gobierno ha superado el alcance de los territorios que encuentran su origen democrático bajo la influencia de la cultura británica. De este modo, en la Europa continental se encuentran tanto un amplísimo abanico de sistemas parlamentarios con sus diversas especificidades como el espacio de referencia geopolítica de la integración supranacional europea. En este sentido, entre los casos en los que se ha materializado y consolidado este esquema institucional destaca el Parlamento Europeo, siendo el único Parlamento supraestatal del mundo. A lo largo del presente artículo se repasan no solamente los pilares de la democracia representativa y el parlamentarismo, así como diversas nociones imprescindibles para el entendimiento de estos, sino que también se analizan y exponen las peculiaridades del Parlamento Europeo, órgano

particular que ha ido evolucionando y adaptándose a la naturaleza única del proceso y de la experiencia de la integración europea.

Palabras clave: parlamentarismo, Parlamento Europeo, democracia, pluralismo, democracia representativa, control parlamentario, constitucionalismo, Unión Europea.

ABSTRACT

Parliamentarianism describes both the theory and practice of the parliamentary form of government, one of the multiple options of representative democracy. Because of a cumulative process, parliamentarianism has known various political and institutional expressions. Although traditionally the ideal type of parliamentarism has been linked to the English and British way, it is indisputable that this form of government has gone beyond the scope of the territories that find their democratic origins under the influence of British culture. Thus, continental Europe is home to a wide range of parliamentary systems with diverse specificities, as well as the geopolitical reference space of supranational European integration. In this sense, among the cases in which this institutional scheme has materialised and consolidated, the European Parliament stands out as the only supra-state parliament in the world. This article not only reviews the pillars of representative democracy and parliamentarianism, as well as various notions that are essential for understanding them, but also analyses and explains the peculiarities of the European Parliament, a particular body that has evolved and adapted to the unique nature of the process and experience of European integration.

Keywords: parliamentarism, European Parliament, democracy, pluralism, representative democracy, parliamentary control, constitutionalism, European Union.

SUMARIO: I. NOCIÓN DE PARLAMENTARISMO: GOBIERNO PARLAMENTARIO EN POLÍTICA COMPARADA. 1. Presupuestos del parlamentarismo: constitucionalismo, democracia representativa, pluralismo y vínculo de confianza. 2. Factores definitorios del Gobierno parlamentario: sistemas electorales e instituciones clave para la conformación y para la disolución del vínculo de confianza. 3. Un breve repaso histórico a la configuración de los «tipos ideales» de parlamentarismo. II. EL PARLAMENTARISMO EN LA EXPERIENCIA DEL PARLAMENTO EUROPEO: SUPRANACIONAL, DIRECTAMENTE ELECTIVO Y LEGISLADOR EU-

ROPEO. INVESTIDURA Y CONTROL SOBRE LA COMISIÓN EUROPEA. 1. *El Parlamento Europeo como experiencia única de parlamentarismo.* 2. *El PE: peculiaridades en la estructura, organización y funciones del único Parlamento supraestatal del mundo.* 3. *El PE: su dimensión política y alcance constitucional.* III. UNA REFLEXIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

I. NOCIÓN DE PARLAMENTARISMO: GOBIERNO PARLAMENTARIO EN POLÍTICA COMPARADA

1. *Presupuestos del parlamentarismo: constitucionalismo, democracia representativa, pluralismo y vínculo de confianza*

En ciencia política y Derecho comparado –en lo que la literatura anglosajona comprende como *Comparative Politics*– la expresión *parlamentarismo* describe, polisémicamente, tanto la teoría como la práctica de la *forma parlamentaria de Gobierno*. En ese marco de referencia, el *Gobierno parlamentario* describe una opción específica de la categoría general de la *democracia representativa*. Esta presupone, a su vez, en su progresión histórica, como requisitos previos (*prerequisites*), una idea establecida de *democracia* fundada en una *Constitución* –fuente de fuentes del Derecho, norma fundamental de la comunidad política, con supremacía material y superioridad jerárquica respecto de las restantes normas del ordenamiento jurídico– en cuanto concreción del movimiento histórico del *constitucionalismo*¹.

Por *constitucionalismo* entendemos, a su vez, tanto la experiencia histórica de la sujeción del poder político a Derecho como la arquitectura de instituciones, normas e instrumentos jurídicos específicos (resultantes, la mayoría de las veces, en un *Documento escrito* caracterizado por ello de *Constitución formal*) en los que se fundan, enmarcan, estructuran, organizan y delimitan las organizaciones y entidades políticas (*i. e.*, los *Estados nación*, que son la forma moderna y contemporánea que adoptan los cuerpos políticos con personalidad jurídica en la comunidad internacional), sometiénolas precisamente por ello –por el carácter normativo de las Constituciones– a límites y restricciones jurídicas vinculantes (su sujeción a Derecho y al imperio de la ley) y su sometimiento a garantías provistas de los pertinentes recursos (*remedies*) jurisdiccionales (aseguradas por medio de tribunales de justicia independientes)².

¹ Una aproximación general al constitucionalismo y a la teoría general de la democracia representativa puede encontrarse en el clásico de De Vergottini, G. (1983) (trad. esp. P. Lucas Verdú).

² Véase, por todos, sobre sus elementos definitorios, García Pelayo, M. (1957); Loewenstein, K. (1965).

En la práctica, el *Gobierno parlamentario* (esto es, el Gobierno que dimana del Parlamento en la forma parlamentaria de Gobierno) puede combinar ocasionalmente un pilar principal configurado por medio de *instituciones representativas* (*i. e.*, la Asamblea o el Parlamento electivos por el cuerpo electoral, sobre la base del sufragio universal de la ciudadanía del espacio político de referencia) con algunas técnicas específicas de *democracia participativa directa* (mediante referéndums o consultas populares) o, según el caso, procedimientos para garantizar la *iniciativa legislativa ciudadana* o *popular*³.

Afirmado esto, el primer presupuesto básico de toda *democracia parlamentaria* es el del *pluralismo* como valor constitucional fundamental (valor superior del ordenamiento jurídico, art. 1.1 Constitución española [CE] 1978), derivado este de la primacía del valor de la *libertad* (también este, junto a la igualdad y la justicia, consagrado en el mismo precepto introductorio de la Constitución española). Según este enfoque, el *pluralismo político* no es en absoluto un lastre, ni un obstáculo que impida o dificulte la construcción de consensos en la *política democrática* (Bobbio, 1976). Al contrario: en todas las formas de la *democracia representativa* en cuanto *democracia pluralista* (*Pluralist Democracy*)—incluida su modalidad de *Gobierno parlamentario*— el pluralismo es un valor en la medida en que es, ante todo, un *activo* (Dahl, 1971). Un activo explícitamente consagrado y protegido por medio de normas constitucionales. En consecuencia, en todas las sociedades democráticamente constituidas (*i. e.*, sociedades abiertas), el pluralismo precisa de cauces de articulación jurídica y política, y por lo general se expresa mediante *partidos políticos*⁴, a los que se considera una herramienta esencial para la materialización de la competición política en elecciones democráticas y para la participación de la ciudadanía como cuerpo electoral (art. 6 CE 78) en el pleno ejercicio de la *soberanía nacional* que corresponde al *pueblo* (art. 1.2 CE 78)⁵.

³ Ver, para la combinación de las diversas variantes, Elia, L. (1983, pp. 638 y ss.). En la literatura jurídica española, la introducción de la materia fue referenciada en Aguiar de Luque, L. (1977).

⁴ Ver, al respecto, por todos, el clásico de Sartori, G. (1976).

⁵ Véase, para el caso español, la síntesis de Blanco Valdés, R. (1990). Una introducción a las variantes de la participación política, Ramírez, M. (1985).

Bajo este marco constitutivo, los partidos políticos compiten electoralmente por los votos de los/as ciudadanos/as, buscando ganar escaños en el Parlamento, a través de elecciones libres (sufragio universal), regulares (periódicas) y justas (con garantías indiscutibles en cuanto al procedimiento, el resultado y la proclamación de los elegidos para el cargo).

A partir de estas premisas, resulta crucial incorporar un rasgo definitorio adicional a los ya expuestos, porque sucede que, además, el *Gobierno parlamentario* es una variante concreta de la *democracia representativa* en la medida en que se basa en la relación institucional de *confianza entre el Parlamento y el Gabinete (Gobierno, Consejo de Ministros/Cabinet)*. Esto significa –y es crucial– que, en la modalidad de tipo parlamentario de la democracia representativa, el *Gobierno parlamentario* solo es posible sobre la base de la *confianza* y el apoyo político del Parlamento⁶.

En otras palabras, lo que el Derecho comparado entiende por *Parlamento* no se confina ni reduce –al menos exclusivamente– a describir una Asamblea Legislativa directamente electiva⁷. La acepción *parlamentaria* de la categoría más amplia de *democracia representativa y pluralista* requiere aún de otro factor: dondequiera que haya un *Parlamento* digno de su nombre, *el Gobierno (el Poder Ejecutivo)* no dimana de (ni por tanto se somete directamente a) la votación popular del sufragio universal de la ciudadanía. De hecho, es ese Parlamento (*Camera dei Deputati, Congreso de los Diputados, Asamblea Parlamentaria, Assamblée Nationale, Bundestag*) el órgano que sí se somete a la votación popular, *i. e.*, el órgano legislativo directamente electivo. Es la composición del Parlamento, escaño por escaño, la decisión que se somete –reglada y periódicamente (cada 4 o 5 años, según la ordenación constitucional específica y pertinente de cada democracia parlamentaria)– a la elección por sufragio universal de la ciudadanía. Solo con posterioridad, esto es, una vez que –y *solo una vez que*– ese Parlamento electo se halla debidamente constituido, cumple a la *mayoría* dentro del órgano electivo la facultad

⁶ Véase, por todos, Pizzorusso, A. (1983); Sartori, G. (1969); López Guerra, L. (1988, p. 71 y ss.); García Morillo, J. y Montero Gibert, J. R. (1985).

⁷ *Vid.* con carácter general, acerca de las Asambleas electivas revestidas de poder legislativo, Wheare, K. C. (1968).

para investir al *Gabinete* (Gobierno de origen parlamentario) con la *confianza* parlamentaria. Y esta función la realiza estableciendo el llamado *vínculo de confianza* o *relación de confianza* (*Treue Bund, rapport de confiance, fidiucia/rapporto fiduciario*) con el *Gobierno parlamentario* (Consejo de Ministros o *Gabinete*, en la literatura comparada) (Colliard, 1983).

De modo que, en efecto, el nexo causal de este *vínculo de confianza* y la mayoría en el Parlamento radica crucialmente en la adopción del llamado *voto de investidura* (*investitura, investidure, investidura*) de la persona o líder que va a encabezar toda la acción de gobierno y su Administración, empezando por el propio nombramiento de los miembros del Consejo de Ministros junto con la asignación de las carteras individuales (*Ministerios, Departamentos, Dicasteri*). Esa persona es el/la *Premier, primer/a ministro/a, Kanzler/in, presidente/a del Consejo, presidente/a del Gobierno*⁸. Personifica al líder de la composición, la orientación política y la acción del Gabinete. Es la persona responsable de su planificación y rendimiento, y responsable último de la valoración que merezca todo el Poder Ejecutivo⁹.

En la medida en que el *vínculo de confianza* perdura y se sostiene en pie, el Gobierno parlamentario se mantiene en el cargo y en el empeño de su cometido, con plenas facultades para dirigir y actuar, tomar la iniciativa legislativa y someterse al escrutinio regular y control del Parlamento. En cambio, en cuanto la *confianza* falla, y el vínculo falta o se rompe, todo el Gabinete cae y el Gobierno, por lo tanto, es destituido en conjunto. El proceso de *generación de confianza* mediante una nueva *votación de investidura* se reinicia entonces desde cero: el proceso de formación de Gobierno comienza de nuevo, según las convenciones, normas parlamentarias o disposiciones constitucionales aplicables en cada caso particular de la práctica del Gobierno parlamentario¹⁰.

Sobre la base de esa confianza –i. e., el *vínculo de confianza*–, el Gabinete tiene derecho a dirigir el Poder Ejecutivo y la Administra-

⁸ Ver, sobre el caso español, Bar Cendón, A. (1983).

⁹ Sobre esta característica, ver, por todos, Manzella, A. (1971); para el caso español, Cazorla, L. M. (1984).

¹⁰ Una monografía española en González Trevijano, P. (1996).

ción (lo que incluye, de modo esencial, la dirección de las relaciones exteriores y la defensa del Estado). Mientras el vínculo de confianza permanezca en pie, el Gabinete ejerce sus poderes y competencias constitucionales. En cuanto este vínculo de confianza se rompe, y, por tanto, la confianza parlamentaria no logra sostener al Gobierno, el Gabinete *cae* (dimisión de la persona titular de la Jefatura del Gobierno, y cese de este en su conjunto), por lo que hay que reiniciar un nuevo proceso global de creación de confianza para poner en pie un nuevo Gabinete, a través de un nuevo voto de confianza o de una nueva votación de investidura¹¹.

Visto lo visto hasta aquí, una particular y significativa forma de *democracia parlamentaria* (de aquí en adelante, DP) es la denominada *democracia parlamentaria de primer ministro* (*Kanzlerprinzip*, *parlamentarismo de primer ministro*, *parlamentarismo presidencialista*) (Aragón Reyes, 1998). La teoría constitucional comparada ha construido esta categoría a partir de la primacía del liderazgo del/a primer/a ministro/a (en adelante, PM) tanto en el establecimiento de la *relación fiduciaria* (el vínculo de la confianza) como en su disolución, así como en todo el proceso de formación y remodelación del Gabinete, a lo largo de toda la acción de gobierno y su correspondiente toma de decisiones. Atendiendo a esta primacía, afirmada por la experiencia y eventualmente por las normas de rango constitucional, la teoría constitucional y la ciencia política han desarrollado la llamada *doctrina del parlamentarismo presidencial* o de tipo *presidencialista*. Significa, en la práctica, que se confía en el/la candidato/a a liderar la acción de gobierno, *i. e.*, en el/la aspirante a alcanzar la Presidencia del Gobierno o Consejo de Ministros. Una vez investida con el papel protagonista de jefe/a de Gobierno, la persona del PM encarna el vínculo institucional conocido como *confianza política* y *confianza parlamentaria* para ejercer con plenitud las funciones de formación, liderazgo y coordinación del Gobierno¹².

De ahí que, precisamente, la *rendición de cuentas democrática* y la *responsabilidad política* (*Political Accountability & Responsibility*) emerjan, pues, como elementos integrantes consustanciales al

¹¹ Para una perspectiva española, véase Revenga Sánchez, M. (1978).

¹² Esta secuencia es explicada en Bar Cendón, A. (1983) y López Guerra, L. M. (1988).

modelo de DP. Por *rendición de cuentas democrática* se entiende la obligación del Ejecutivo de dar cuenta –explicar en sede parlamentaria– de su administración y gestión de los asuntos públicos y del manejo de los gastos y asignaciones presupuestarias. Comprende asimismo el deber correlativo de proporcionar al Parlamento y a sus miembros (diputados y diputadas) todas las explicaciones e informaciones sobre su acción de gobierno y sobre sus resultados que se consideren necesarias o adecuadas para fundamentar la continuidad o no del vínculo de confianza entre los representantes electos por sufragio universal y los miembros del Gabinete, incluida la titularidad del cargo de PM¹³.

Por *responsabilidad política* debemos entender el rasgo y carácter *determinante* del vínculo de confianza entre el Parlamento y el Gabinete en todo lo que respecta a la asunción de consecuencias políticas y parlamentarias de la valoración que merezca su gestión al Parlamento, lo que significa en términos prácticos que el Gobierno deja de cumplir con sus deberes tan pronto como la confianza se interrumpe o deja de existir, ya sea a través de señales claras de que el vínculo se ha cortado, ya sea a través de la activación de cualquiera de las herramientas institucionales establecidas por la Constitución o Ley Constitucional y los Reglamentos parlamentarios para la terminación de la relación de confianza (*un voto de no confianza o censura explícito, Misstrauensvotum, Mozione di Sfiducia, moción de censura, Vote of No Confidence or Censure*)¹⁴.

Junto a las prácticas que reglan la terminación de la confianza, con el fin de completar el abanico de instrumentos orientados a la *rendición de cuentas democrática* y la *responsabilidad política*, el *Derecho Constitucional* y los *Reglamentos parlamentarios* (normas de organización y procedimiento acordadas en el marco de la autonomía institucional de los propios Parlamentos) proporcionan una variedad de técnicas instrumentales para verificar el ejercicio regular de las competencias del Gabinete y el cumplimiento relevante de su agenda pública de compromisos para la legislatura (el *programa de gobierno o contrato de investidura*). Es lo que se conoce como *control* y ejercicio

¹³ Una aproximación general al control parlamentario, en Rescigno, G. U. (1969); Buccissano, I. (1969).

¹⁴ Una perspectiva española en Virgala Foruria, E. (1988).

regular del *escrutinio parlamentario* (*Parliamentary Scrutiny*) sobre el Gabinete. Su objetivo no es solo supervisar los resultados y logros concretos de la acción gubernamental, sino también comprobar su calidad en términos de eficiencia, precisión y *oportunidad política* (su grado de coherencia con los indicadores de adecuación de la opinión pública conforme al índice de prioridades preponderante en cada momento o circunstancia)¹⁵.

El *control parlamentario* abarca, por tanto, un amplio conjunto de instrumentos destinados a dar acceso a los miembros y grupos políticos del Parlamento (formaciones compuestas por parlamentarios conforme a reglas acordadas para su alineamiento ideológico, estratégico u organizativo) a una información transparente, regular y exhaustiva sobre las acciones individuales del Gobierno y la Administración. También comprende una caja de herramientas –preguntas, interpelaciones, comisiones especiales y de investigación– para inspeccionar, revisar y, en su caso, exigir la responsabilidad política del Gabinete y, particularmente, de la persona titular del cargo de primer/a ministro/a en cuanto jefe/a de Gobierno¹⁶.

Ahora bien, en la medida en que todo Parlamento merecedor de ese nombre es una Asamblea Legislativa directamente electiva, que representa (en eso consiste la representación) a un cuerpo social y político de composición plural, debe entenderse que la construcción y mantenimiento del vínculo de confianza no recaerá sin más en el conjunto total de cada Cámara, sino que, distintamente, descansará en un segmento o subconjunto interno. Y ese será el que, de acuerdo con la *regla de decisión por mayoría* –que en el constitucionalismo democrático tiene como reverso el respeto de la(s) minoría(s)–, adquiere una capacidad política determinante para el apoyo al proceso de formación del Gobierno y a la acción gubernamental, *i. e.*, la *mayoría* política dentro del arco plural de la representación que entraña cada Parlamento (Bobbio, 1981).

Análogamente, debe entenderse asimismo que la función orientada a la específica exigencia de los principios de rendición de cuentas democrática y responsabilidad política habrá de ser ejercida

¹⁵ Por todos, *vid.* García Morillo, J. (1984); García Mahamut, R. (1996).

¹⁶ *Cfr.*, como introducción de la materia en España, Ramírez, M. (1977); y sus desarrollos posteriores en Aragón Reyes, M. (1986; 1987).

regularmente (así como principalmente) por parte de aquellos miembros del Parlamento (diputados y diputadas, escaños parlamentarios) que no han respaldado en origen la formación de dicho vínculo de confianza, *i.e.*, la/s *minoría/s* que se han posicionado así en la función y papel que el parlamentarismo conoce como de *oposición parlamentaria*. Precisamente por eso tanto la idea como la práctica del *Gobierno parlamentario* se hallan tan estrechamente vinculadas a la debida protección constitucional y parlamentaria de la *función de oposición* (*Loyal Opposition, HM's Opposition, leal oposición, Opposizione Parlamentare, Shadow Cabinet*). El amplio abanico de herramientas institucionales destinadas a proteger la *función de oposición* –que reside en aquella(s) minoría(s) que, frente a la mayoría que sostiene el vínculo de confianza, se oponen a las políticas del Gobierno parlamentario y a sus figuras principales (*líder de la oposición, Opposition Leader*, a veces –como en el caso del arquetipo británico– bajo la forma del llamado *Gabinete en la sombra/Shadow Cabinet, con su propio PM en la sombra y ministros/as en la sombra* que responden a cada movimiento del Gobierno con una *alternativa opuesta*)– constituye, en sí mismo, una definitiva expresión de madurez del arquetipo comparado de *Gobierno parlamentario*¹⁷.

Pero, además, esta preeminente tutela de la *función de oposición* al Gobierno parlamentario puede llegar a erigirse en un parámetro cualitativo de reconocimiento y fortaleza de sus credenciales democráticas. En política comparada, el examen de estos parámetros incluye el de los poderes de supervisión sobre la acción de gobierno conferidos a las minorías (*poteri d'ispezione, poderes de escrutinio, pouvoir d'Enquête*), sus facultades efectivas de escrutinio y de control, la regulación y práctica de las preguntas (orales y escritas) e interpelaciones dirigidas al PM y a los restantes miembros del Gobierno, los grandes debates políticos de orientaciones generales (del tipo de los conocidos como *estado de la nación*), que son, por cierto, debates parlamentarios revestidos de un sofisticado grado de reglas de protocolo respecto de la posición del llamado/a *líder de la oposición* (personalidad principal de la minoría más numerosa de la

¹⁷ *Cfr.*, sobre esta característica definitoria de la forma parlamentaria de Gobierno, De Vergottini, G. (1973; 1980, pp. 533 y ss.); y mis monografías López Aguilar, J. F. (1988; 1991).

Cámara), así como, según el caso, el acceso a determinados recursos judiciales por parte de la(s) minoría(s) (esto es, la legitimación activa para interponer acciones del tipo del recurso de amparo parlamentario o incluso recursos directos de constitucionalidad de las leyes), junto con otras diversas técnicas complementarias, progresivamente revestidas de un elevado nivel de articulación jurídica o política¹⁸.

La viabilidad y la factibilidad de la *alternativa* política (*i. e.*, la viabilidad de las vías jurídicas y políticas para posibilitar democráticamente el acceso al Gobierno de *la minoría de hoy a la mayoría de mañana*), emerge así como un factor de *legitimación política*: el reconocimiento *del otro* (y su derecho a una *alternativa*) describe así un intangible pero eficaz parámetro de validación y de reputación del *Gobierno parlamentario* y de la propia democracia (Dahl, 1966).

Y este concreto factor acarrea una consecuencia importante en el plano de los principios: para el parlamentarismo, la democracia no se reduce, ni se confina, como reductivamente suele afirmarse, al mero *gobierno de la mayoría* (como tampoco al mero *gobierno por mayoría*): antes bien, el correcto entendimiento de la idea de democracia exige la correlativa (pero absolutamente sustancial) *protección de las minorías* y la garantía jurídica de las libertades fundamentales individuales e inalienables que subyacen al derecho a disentir, *oponerse*, enfrentarse y confrontar –política y jurídica– a las mayorías de Gobierno y a sus consiguientes decisiones mayoritarias, así como, en su conjunto, *tout court*, a los Gobiernos que descansan en la confianza de una mayoría, planteando frente a estos una *alternativa política* que pretenda alcanzar las funciones de gobierno por la vía de ganar, en algún momento posterior, el apoyo electoral de una nueva mayoría social, electoral, política y parlamentaria. En otras palabras: la *democracia* no consiste (no se reduce, sin más) en *gobernar con apoyo de las mayorías*. Requiere mucho más que eso: exige un respeto profundo a los principios sustanciales del *Estado de derecho constitucional* (*democracia representativa basada en elecciones competitivas, justas, transparentes, periódicas y libres, con separación de poderes, derechos y libertades fundamentales protegidos por un Poder Judicial independiente, con igualdad ante*

¹⁸ Sobre la conformación histórica de la función de oposición parlamentaria al Gobierno, véase Foord, A. (1964).

la ley y prohibición de discriminación (sea cual sea el motivo de la misma), pluralismo político y protección de las minorías y de la función de la disidencia y la oposición política (ver, a este respecto, los *valores comunes* que vertebran las tradiciones constitucionales sobre las que se funda la Unión Europea [UE], en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea [TUE])¹⁹.

Y en el plano de la práctica, este concreto factor significa que la *democracia parlamentaria* es, efectivamente, una forma específica de *democracia representativa* en la que el proceso político se activa y se pone en marcha en el *momento electoral*, pero en la que, una vez que la Asamblea Representativa ha sido válidamente elegida desde la libre expresión del correspondiente sustrato de pluralismo social, ideológico y político, ese pluralismo pervive (no se extingue ni disuelve) y se proyecta asimismo dentro de la Cámara electiva, tanto organizativa como funcionalmente. De modo que es precisamente en el seno de la Cámara de naturaleza electiva donde se materializa ese primer alineamiento político de las distintas expresiones del pluralismo político, ya sea a lo largo de las líneas de articulación y configuración de una mayoría de apoyo a la formación y la acción del *Gobierno parlamentario* (en la votación de investidura), ya sea a lo largo de las líneas de conformación y autorreconocimiento de la(s) minoría(s) que *se oponen* al Gobierno y se niegan, por lo tanto, a otorgarle su confianza. Sin duda, han sido los y las votantes quienes han situado en sus escaños a aquellos diputados y diputadas (*MPs*) que se manifiestan dispuestos a alinearse o confluir en una *mayoría* dispuesta a apoyar la formación del Gabinete (en sus distintas modalidades: *con base en un solo partido, con base en una coalición multipartidista, con base en un Gobierno minoritario...*). Pero, simultáneamente, el mismo cuerpo electoral también ha situado en sus escaños a un número de diputados y diputadas que no solo no formarán parte de esa mayoría de apoyo, sino que se opondrán a ella desde la investidura del PM y en lo sucesivo, asumiendo su papel de *oposición parlamentaria* al Gobierno resultante²⁰.

¹⁹ Para una aproximación a la idea distintiva de democracia en Europa, ver, por todos, Siedentop, L. (2002).

²⁰ Véase aquí, por todos, Fisichella, D. (1982).

Complementariamente, en fin, la necesidad de garantizar un cierto nivel de protección legal del derecho básico de cada diputado/a a expresar libremente sus propios puntos de vista, sus opiniones y votos, y a disentir y *oponerse* con entera libertad a las decisiones o acciones políticas del Gobierno, sea cual sea su naturaleza –frente a cualesquiera presiones o amenazas contra ella–, sin ser acusado, perseguido o castigado por ello, ha evolucionado gradualmente, a lo largo del tiempo, hacia la teoría y la institucionalización de las *prerrogativas e inmunidades parlamentarias*. Todas las democracias parlamentarias prevén, por esa razón, la *inviolabilidad* del/a parlamentario/a individual (esto es, la prevención de la persecución por la opinión o el discurso emitido en el ejercicio de su función representativa), así como su *inmunidad* (prohibición de toda detención, arresto, persecución penal o acusación contra el parlamentario o representante mientras ejerza su cargo, con la única excepción del *ex flagranti delicto*), y, extendiendo el círculo de las prerrogativas, su correspondiente *indemnidad* (derecho a percibir un salario o compensación económica por los gastos de elección del cargo parlamentario) (Zagrebel'sky, 1979; Pizzorusso, 1984, pp. 26 y ss.).

2. *Factores definitorios del Gobierno parlamentario: sistemas electorales e instituciones clave para la conformación y para la disolución del vínculo de confianza*

A partir de lo hasta ahora expuesto, sin ningún género de dudas los *sistemas electorales* desempeñan un papel simplemente determinante a la hora de explicar la forma y el funcionamiento reales de cada Parlamento concreto. Vaya por delante que con la expresión *sistema* el Derecho comparado y la ciencia política refieren una estructura compuesta por una variedad de instituciones y reglas vinculadas entre sí: tipo de fuente del Derecho (constitucionalizada o deferida a la ley parlamentaria); tamaño de circunscripción (uninominales o plurinominales, de mayor o menor extensión); reglas para la presentación de candidaturas (partidos políticos u otras modalidades asociativas) y para la ordenación de la campaña electoral; y, sobre todo, la fórmula matemática para la asignación de los escaños a partir de los resultados electorales (en la UE, la más extendida es la *D'Hondt*, por el matemático belga que la acuñó a fines del s. XIX,

pero hay otras variedades como la *Hare* o *Sainte-Laguë*). Así, por un lado, los *sistemas electorales mayoritarios* suelen dar lugar a *Gobiernos mayoritarios de un solo partido* y a un principal partido de la oposición claramente definido. La consecuencia de esta importante opción constitucional y parlamentaria se expresa, habitualmente, en un fuerte liderazgo de la persona del/a primer/a ministro/a en el lado de la mayoría, respondido por un papel de liderazgo de la oposición alternativamente perfilado. Su correlato suele ser el de un Gobierno mayoritario que se enfrenta a una oposición minoritaria con una aspiración clara y expresa a convertirse en mayoría y, por tanto, en un nuevo Gobierno en las siguientes elecciones (no hace falta decir que el líder de la oposición sustenta su credibilidad en su compromiso expreso de conducir a su partido a la victoria electoral y a convertirse, por tanto, en próximo PM). Por el contrario, los *sistemas electorales pluralistas*, especialmente los *proporcionales*, son mucho más propensos a producir una variedad de *Parlamentos multipartidistas* y, por tanto, *Gobiernos multipartidistas* (Amato y Barbera, 1997; Lanchester, 1981).

En consecuencia, las *mayorías multipartidistas* o las *mayorías de coalición* apoyarán a menudo el proceso de formación de Gobierno –a través del llamado *voto de confianza* o *de investidura*– mediante un trabajo previo, tendente a configurar una plataforma común y esencialmente compartida en (una especie de) *contrato de legislatura*. La manera de formalizar ese acuerdo político se traduce, en consecuencia, en una votación común sobre la persona (y el programa o *manifiesto*) del/a aspirante a *PM* (*presidente/a del Consejo, primer/a ministro/a, Kanzler/in*). En este escenario, al otro lado del espectro, una o varias minorías parlamentarias se enfrentarán a la acción del Gobierno, asumiendo su papel combinado o sumatorio de *oposición parlamentaria*. En ocasiones, también podrían competir entre ellas por ostentar el título o la plataforma del *liderazgo de la oposición* (y su potencial transformación en un futurible rol de *PM in fieri*), tanto en términos de ganar apoyo en las encuestas y sondeos de opinión pública y pronósticos electorales, como de ganar, en su momento pertinente y llegado el proceso electoral, la siguiente competición por la victoria en las urnas (y, por tanto, convertirse en nueva mayoría para sostener un nuevo Gobierno).

Una vez sustanciadas y concluidas las elecciones, y constituido un nuevo Parlamento electo, debe entenderse que, al igual que el *voto de confianza o investidura* es, en el Gobierno parlamentario, el *momento inicial* de la formación del Gabinete y de la acción de gobierno, la disolución del vínculo de confianza o el *voto de censura* pasa a ser el momento crítico definitivo para que ese Gabinete abandone el ejercicio efectivo de sus funciones (por pérdida de confianza o por dimisión): con lo que la acción de gobierno cesa y se entiende terminada.

En el patrón comparativo del llamado *parlamentarismo racionalizado* (una categoría acuñada y aceptada en la doctrina desde las elaboraciones de B. Mirkin-Guetzévitch desde la primera mitad del s. XX), todos los instrumentos que deben definir el establecimiento del *vínculo de confianza, la sostenibilidad de la relación de confianza* y, en su caso, su ruptura, se hallan expresamente institucionalizados y tratados por el Derecho Constitucional y por subsiguientes desarrollos en los respectivos Reglamentos parlamentarios (*Regolamenti, Parliamentary Statutes, Rules of Procedure*). Es así como la disolución del vínculo de confianza se materializa mediante una modalidad específica de votación parlamentaria de alto voltaje político conocida como *moción de no confianza o moción de censura (Sfiducia, Misstrauensvotum, Vote of No Confidence, moción de censura)*. Complementariamente a esta institucionalización del *voto de censura*, se ha mantenido en algunos modelos parlamentarios la opción de negar al Gabinete (*i. e.*, al PM) la renovación de la confianza en votaciones específicas que se consideran revestidas de una especial importancia. En estos casos específicos, si el Parlamento se negara o rechazara respaldar el *programa de gobierno*, la remodelación o el giro de la dirección política propuestos, sugeridos o adelantados en su caso por el PM en la convocatoria de dicha *votación de confianza (cuestión de confianza* en España, art. 112 CE 78), ese resultado equivaldría al de una votación de censura –*i. e.*, la dimisión del Gabinete y la caída del Gobierno actual–, dando lugar al proceso subsiguiente para formar un nuevo Gobierno con un liderazgo o dirección igualmente renovados.

También hay que tener en cuenta que, bajo un enfoque de *Derecho Comparado*, el voto de no confianza o la moción de censura suele ser más exigente –tanto en su articulación procedimental

como en su fondo o sustancia— que el *voto o cuestión de confianza*, sobre todo en lo que se refiere a las formalidades, los requisitos, los umbrales para activar el procedimiento o las obligaciones políticas que conlleva. En la práctica, esa *censura* suele requerir una mayoría absoluta o cualificada del total de los escaños del Parlamento, mientras que el voto o cuestión de confianza suele requerir, en cambio, solo una mayoría simple para sostener la continuidad del Gabinete o, en caso de no conseguir esa mayoría simple, su dimisión obligatoria. Dicho esto, cabe observar un desarrollo especial de la moción de censura: según la modalidad específica del llamado *voto de censura constructivo* (*konstruktive Misstrauensvotum*, art. 67 Grundgesetz [GG] alemana, *Mozione di Censura Costruttiva*, *moción de censura constructiva*, art. 113 CE 78), la adopción del *voto de censura* produce dos resultados simultáneos: por un lado, equivale a la destitución forzosa del PM y del Gabinete (dimisión y cese de todo el Gobierno) y a la investidura simultánea (*nombramiento constitucional*) del llamado *PM alternativo*, cuyo mandato para dirigir el Gabinete se entrelaza con la destitución parlamentaria del PM saliente. En otras palabras, fusiona la censura y destitución del PM saliente con el apoyo afirmativo del PM alternativo, en aras de una determinada lectura de la «estabilidad» de la legislatura y del mandato electoral, posibilitando así el cambio institucional del personaje principal (y de su mayoría de apoyo) sin necesidad de recurrir a la convocatoria de unas nuevas elecciones (anticipadas). Y aún una nota adicional del parlamentarismo en términos de *Comparative Politics*: una expresión muy relevante de este nivel tan desarrollado de institucionalización de la DP es la que se desprende de la facultad conferida al PM de *disolver* el Parlamento (*Parliament's Dissolution*, *Dissoluzione Parlamentaria*, *Dissoluzione del Parlamento*, *Parlamentsauflösung*) (art. 115 CE 78), procediendo así, en el mismo acto, a la convocatoria de unas nuevas elecciones para que la ciudadanía decida directa y democráticamente sobre el futuro inmediato del proceso político en una competición abierta entre las distintas fuerzas por su apoyo electoral.

3. *Un breve repaso histórico a la configuración de los «tipos ideales» de parlamentarismo*

Visto lo visto hasta aquí, no hace falta extenderse en explicar hasta qué punto la DP es el resultado acumulativo de toda una serie de episodios históricos, a través de los cuales el parlamentarismo ha conocido sus diversas expresiones políticas e institucionales. La teoría jurídico-comparada del parlamentarismo suele basarse en la asunción de una serie de (así llamados) *tipos ideales* de modelos o arquetipos de Gobierno parlamentario.

Una primera fase histórica se referiría así a una forma embrionaria de parlamentarismo en la que el modelo apenas está institucionalizado (por lo que se hace referencia a él como «parlamentarismo libre», «desregulado» o «salvaje»), descansando principalmente en convenciones y usos (fuentes de Derecho Consuetudinario), en las llamadas *buenas prácticas* (*Good Practices*) y en una serie de patrones de comportamiento políticos gradualmente consolidados a través de la historia. Seguiría a esta una segunda fase de consolidación del parlamentarismo en la que tanto los sistemas electorales como los Reglamentos parlamentarios configuran gradualmente los roles distintivos de las mayorías y las minorías, enfrentándolas en el seno de las Cámaras electivas, apoyando respectivamente las primeras al Gobierno y oponiéndose las segundas a su acción y liderazgo, ante la aspiración explícita de sustituir al Gabinete y al PM en funciones por una alternativa política que se materializará en la primera estación electoral siguiente.

En cuanto a su evolución institucional, es una suposición general que el parlamentarismo se configuró primero a través de la historia de la vía inglesa y británica hacia la democracia representativa. El llamado *parlamentarismo de Westminster* describe, arquetípicamente, esta mezcla irrepetible de *convenciones constitucionales/Constitutional Conventions* (al amparo de la llamada doctrina de la *Constitución británica no escrita*), *reglas parlamentarias*, *buenas prácticas* y *Common Law*. Aunque el «*tipo ideal*» *parlamentario* sigue vinculado al específico camino de la democracia en Gran Bretaña, lo cierto es que, con el tiempo, esta forma de gobierno ha conseguido extenderse y prosperar no solo en aquellos países que se formaron originalmente bajo la *aegida* e influencia de la antigua cultura jurídica británica

(como Canadá, India, Australia, Nueva Zelanda, los micro-Estados del Caribe o algunos nuevos micro-Estados del Pacífico...), sino que ha florecido también, incluso principalmente, en los Estados radicados en la Europa continental, categoría en que se incluyen todas las democracias escandinavas y la mayoría de los Estados miembros (EM) de la UE, mostrando adicionalmente algunos rasgos particulares y técnicas específicas de parlamentarismo en los países que suelen ser etiquetados como *semipresidenciales* (de los que Francia es un ejemplo) (Turpin, 1990).

Pero, como se ha advertido, en lo que respecta al relato de sus etapas históricas de progresiva consolidación, la literatura comparada tiende a diferenciar –en esa secuencia de episodios o sucesión de hechos históricos– al menos tres «tipos ideales» relacionados con la evolución de técnicas parlamentarias que han sido experimentadas en todos aquellos Estados que finalmente han consolidado una opción específica de DP propia. En concreto, esa habitual narrativa suele partir de una variedad de experiencias englobadas bajo la etiqueta compartida de *parlamentarismo «salvaje»* o «libre» (por lo general anteriores a la I Guerra Mundial y a la II Guerra Mundial), que se caracterizaría, según la teoría parlamentaria, por un alto nivel de inestabilidad política y una elevada frecuencia (y rapidez) de cambios de Gabinetes y, consiguientemente, sucesión de liderazgos breves y vertiginosos, describiendo en consecuencia prácticas parlamentarias que, a todo lo largo de esta particular primera etapa, se encontraban todavía muy poco institucionalizadas.

Los trabajos de distinguidos autores (Boris Mirkine-Guetzévitch, Hans Kelsen, entre muchos otros) dieron lugar a un siguiente y relevante capítulo de *parlamentarismo racionalizado* que aprende de las lecciones del colapso y caída de las democracias y del ascenso de las dictaduras y el fascismo que llevaron al desastre a Europa –y al mundo entero– con la destrucción y mortandad sin precedentes causada en la II Guerra Mundial. Esta etiqueta de la «racionalización» pretende describir, convencionalmente, un modelo muy específico en el que todas las votaciones, procedimientos y prácticas pasan a encontrarse sujetas a reglas cada vez más formales, incluso muy refinadas en su redacción, rango y alcance. Este es, por cierto, el modelo generalizado de parlamentarismo en el que las votaciones de

investidura, confianza, desconfianza, control parlamentario, rendición de cuentas, responsabilidad y censura pasan a ser genuinas instituciones jurídicas cuyos umbrales, porcentajes, frecuencias, términos, condiciones, requisitos y consecuencias quedan sometidos a normas y prescripciones provistas de todo detalle, al igual que se produce en cuanto a los resultados jurídicamente obligatorios tanto del punto de partida como del punto final en el establecimiento y en la disolución del vínculo básico de confianza entre el Parlamento y el Gabinete (a través de la investidura o la censura al *PM: Kanzlerprinzip, principio de Primo Ministro o presidencialismo*) (Mirkin-Guetzévitch, 1934; Kelsen, 1977).

Finalmente, una etapa aún más avanzada y contemporánea de este amplio proceso histórico, que en gran medida sigue desarrollándose en la política comparada contemporánea, se centra en lo que puede denominarse un patrón de *parlamentarismo estructurado*. En la teoría parlamentaria se entiende por «estructurado» un modelo particular de parlamentarismo en el que no solo las mencionadas instituciones jurídicas están cuidadosamente perfiladas por el Derecho escrito (a través de las *normas constitucionales* y del correspondiente *Reglamento parlamentario*), sino que también se regula con todo detalle cada uno de los aspectos relativos al *mandato representativo* de los diputados individuales y de los grupos políticos parlamentarios en los que se encuadran rígidamente sus miembros mediante la estructuración de cada turno de palabra y de su disciplina de voto. Significa este modelo que tanto en su práctica como en su regulación formal todos los turnos de palabra, todas las oportunidades de participación en una votación, todos los puestos de Portavocía o de gobierno en los *interna corporis* de la Cámara electiva, todas las líneas de votación de los grupos y todas las orientaciones de sus opciones políticas pasan a estar enteramente enmarcadas –y por tanto *estructuradas*– no solo por las prácticas consuetudinarias y las pautas de comportamiento esperables de los miembros de cada grupo político, sino también por normas jurídicas escritas y vinculantes que pueden ser aplicadas con pleno apoyo de la *ley en acción* bajo el *Estado de derecho* y, consiguientemente, bajo modalidades expresamente contempladas para la protección jurisdiccional de los derechos lesionados en el curso de los procedimientos intensamente reglados del parlamentarismo.

La consecuencia *estructural* es, inexorablemente, un parlamentarismo intensamente *grupocrático*, en el que las opciones del miembro individual aparecen encuadradas, aherrojadas o determinadas por las instrucciones del grupo en que se integra y por la disciplina (y sanciones) con las que tales instrucciones se exigen. Complementariamente, el Derecho Constitucional Comparado ofrece también un amplio espectro de opciones para la articulación de la respectiva legitimación procesal, estableciendo los requisitos y las condiciones para que los grupos parlamentarios (no solo las mayorías, sino también las minorías significativas, así como, en casos particulares, los diputados individuales) tengan un acceso abierto y propio a la Justicia Constitucional (tribunales constitucionales y tribunales supremos) y a los recursos judiciales pertinentes para solicitar la reparación de sus reclamaciones (como establece, por ejemplo, el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [LOTIC] en España). La consecuencia práctica —ciertamente relevante— es la paulatina configuración y consolidación de un verdadero corpus de *jurisprudencia constitucional* relacionada con los derechos de los parlamentarios (control, votación, recursos judiciales sobre derechos de participación en los procedimientos legislativos, procedimientos de modificación presupuestaria, acceso a la Justicia y acceso al recurso o control de constitucionalidad de la legislación parlamentaria y del proceso de toma de decisiones, incluyendo el derecho a buscar protección y tutela judicial frente a supuestos abusos de la mayoría mediante la impugnación de *interna corporis acta* y de las decisiones adoptadas por los órganos internos de la Asamblea Representativa o del Parlamento).

Pues, bien, ya hemos resumido hasta aquí las principales características y el itinerario histórico del arquetipo teórico de *Gobierno parlamentario* en el marco y la experiencia del *constitucionalismo*. Ahora es el momento de relacionar este proceso histórico con la progresiva aparición de un *tipo o patrón europeo de parlamentarismo*, encarnado en la naturaleza *única* del Parlamento Europeo (PE), enmarcado en la naturaleza asimismo *única* del *constitucionalismo contemporáneo europeo* y de su propio y distintivo proceso de toma de decisiones (supranacional y democrático).

II. EL PARLAMENTARISMO EN LA EXPERIENCIA DEL PARLAMENTO EUROPEO: SUPRANACIONAL, DIRECTAMENTE ELECTIVO Y LEGISLADOR EUROPEO. INVESTIDURA Y CONTROL SOBRE LA COMISIÓN EUROPEA

1. *El Parlamento Europeo como experiencia única de parlamentarismo*

El Parlamento Europeo (PE) puede describirse muy bien como una institución *única*. Para empezar, es la única institución elegida democráticamente en la arquitectura general de la UE. La única de la política europea –*Gobierno Europeo*, obra en curso– que está legitimada directamente por el sufragio universal de los/as ciudadanos/as europeos/as. Tras el Brexit (2016-2020), el PE se compone en la actualidad de 705 miembros electos (eurodiputados/as), alineados en siete *grupos políticos* (un mínimo de 25 eurodiputados, elegidos en al menos siete Estados miembros y un banco de no adscritos/*Non Attached*) de acuerdo con sus respectivas y distintivas bases y posiciones políticas e ideológicas²¹.

El PE resulta ser único también por su naturaleza, por su representación y sobre todo por sus funciones. Es el único órgano con potestad legislativa legitimado por su elección directa y democrática de escala supranacional (440 millones de ciudadanos/as europeos después del Brexit), siendo por tanto multilingüe en su funcionamiento (24 lenguas oficiales proporcionadas en traducción e interpretación, incluso después del Brexit) y multinacional en su composición (después del Brexit, están representadas las ciudadanías de 27 Estados miembros), políticamente pluralista en su estructura interna (siete grupos políticos, que expresan las divisiones ideológicas y políticas a través de las líneas europeas, y un gran número de diputados no adscritos/*Non Attached*), así como una fábrica de *integración supranacional de la diversidad* en su desempeño. No hace falta recordarlo: «Unidos en la diversidad» es el lema de la UE (Rittberger, 2005).

Aunque en su itinerario histórico no siempre fue así, desde el momento en que el Consejo Europeo (institución europea que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE para deliberar y decidir sobre sus orientaciones estratégicas e impulso político) adoptó su his-

²¹ En este apartado me remito a mi monografía extensa sobre los caracteres institucionales del Parlamento Europeo (López Aguilar, 2020).

tórica decisión de dar paso a un Parlamento elegido democráticamente (Decisión del Consejo adoptada en 1976, aplicada por primera vez mediante el voto directo en las elecciones europeas de 1979), la otrora (y hasta entonces preexistente) Asamblea Representativa de segundo grado deliberativa fue sustituida por un Parlamento supranacional, legislativo y democrático verdaderamente electivo –el único de este género en el mundo–, que desde entonces no ha hecho otra cosa que crecer para actuar –siempre en tendencia incremental– como un verdadero *Parlamento* en todos los sentidos posibles (Judge y Ernshaw, 2003).

El PE es ahora un *Parlamento*, investido, definitivamente, de poderes legislativos y de autoridad presupuestaria en el proceso de toma de decisiones de la UE. Una vez que se celebran elecciones directas, libres, justas y periódicas (legislaturas y mandatos de 5 años), el resultado electoral (la composición del Parlamento) determina la relación de fuerzas en su composición (*i. e.*, la *mayoría* decisiva frente a las *minorías* que se situarían en la función de oposición) que finalmente se pronunciará sobre el *voto de investidura* de la candidatura al cargo de presidente o presidenta de la Comisión Europea y, con posterioridad, sobre la conformación (examen individual de cada candidatura) y sobre la composición (según el reparto de carteras decidido por el/la presidente/a de la Comisión Europea) del Colegio de Comisarios en general. Por la misma razón, el PE también tiene el poder de *voto de censura* sobre la Comisión Europea y sobre el conjunto del Colegio de Comisarios, que, en caso de ser adoptado, conduce a la dimisión del entero Colegio de Comisarios. Complementariamente, el PE ejerce también su control parlamentario sobre la administración de la Comisión Europea y su programa o *Working Program* en curso de ejecución, mediante una amplia gama de herramientas y competencias de control y escrutinio de su acción, ya sea en sesión plenaria o en las correspondientes comisiones parlamentarias (legislativas o no) de las que se compone la Cámara (*diálogos estructurados, audiencias, Question Time y preguntas orales en sesión plenaria* –una suerte de interpelación seguida de resolución que expresa la voluntad del PE– y *preguntas escritas*) (Costa, 2019).

A lo largo de los años, a través de una serie de mandatos consecutivos, el PE ha institucionalizado tanto su estructura interna como

su organización: así, se rige, como cualquier otro Parlamento, por su Presidencia (elegida cada media legislatura, para un mandato de dos años y medio) y su Mesa/*Bureau* (14 vicepresidencias del PE), junto con el papel decisivo de la Conferencia de Presidentes de los grupos políticos como órgano rector de su orden del día, de acuerdo con un amplio conjunto de *Normas de Procedimiento (Rules of Procedure)* escritas y detalladas.

El mismo principio se aplica a la institucionalización de sus procedimientos de toma de decisiones (presupuestario, legislativo, de candidaturas y nombramientos), especialmente en los asuntos y procedimientos legislativos. En consecuencia, el PE ha ponderado y perfilado con cada vez mayor grado de precisión sus prácticas de control y usos parlamentarios, en particular en lo que respecta al formato de sus debates políticos de mayor envergadura (*i. e.*, la convención anual sobre el *debate del estado de la Unión*, y los intercambios periódicos de opiniones celebrados en las sesiones plenarias con los/as jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE). Todos estos elementos componentes están ya bien establecidos en la *interna corporis* según las *Normas de Procedimiento del PE (Standing Rules, Regolamento Parlamentario, Geschäftsordnung, Parliamentary Statute, Règlement Parlementaire, Reglamento parlamentario)* (Palmer, 2019).

Comoquiera que el actual Tratado de Lisboa (TL) –síntesis de los tratados constitutivos anteriormente vigentes, y refundición del Derecho primario de la UE– entró en vigor junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos Europeos (CDFUE), el 1 de diciembre de 2009, la mayoría de las características parlamentarias de la estructura de gobernanza única de la UE ha sido objeto de un proceso progresivo y acumulativo de institucionalización y formalización, cuyo resultado actual se presta bien al análisis comparativo del PE con los Parlamentos nacionales de los distintos EM y con el propio y específico arquetipo *ideal* de Parlamento.

Sin embargo, dicho esto, no son pocas las características adicionales que pueden distinguir al PE como una forma *única* de Parlamento. Siendo sin duda un Parlamento, es ciertamente único en su género. Entre esos caracteres destacan la flexibilidad y apertura a los acuerdos (conforme a una dinámica de *geometrías variables*

de las mayorías/minorías según los asuntos a tratar o los puntos de debate) de sus procedimientos internos para adoptar decisiones (menos *estructurados* que los predominantes en los Parlamentos nacionales de los EM), la (relativamente) menor incidencia de la disciplina de grupo y las mayores capacidades de los/as diputados/as individuales para gestionar sus agendas y sus iniciativas en las distintas competencias del PE (lo que se manifiesta en los tiempos de intervención, en la posibilidad de líneas de votación nacionales o individuales, en el relativamente amplio margen de disidencia dentro de los grupos políticos y en la posibilidad de técnicas de interrogatorio cruzado como las llamadas *tarjetas azules* para breves y animados debates cruzados entre diputados/as). Desde esta perspectiva, el PE se encuentra incardinado en el arquetipo ideal del *parlamentarismo racionalizado*, toda vez que sus instituciones básicas (investidura, confianza, control, investigación y censura) se hallan altamente regladas por normas de Derecho escrito. No así en el paradigma del *parlamentarismo estructurado*, puesto que las intervenciones, iniciativas y acciones de sus miembros individuales (*MEPs*, en la jerga europea) no se encuentran tan encuadradas ni por ende predeterminadas por la disciplina de grupo y sus jerarquías internas como resulta habitual en los Parlamentos nacionales de los EM (Landorff, 2019).

Además de todo ello, abundando en el repaso a sus rasgos distintivos, el PE opera de manera llamativamente *transparente* merced al derecho de acceso a todos sus documentos (artículos 40 y 41 de la CDFUE) y a la transmisión por Internet de todos los formatos de sus trabajos y sesiones internas tanto en formato de comisiones (Yordanova, 2014) como en el del Plenario (*webstreaming*), así como a la publicidad de su *registro de intereses* (*Lobbying*) y de actividades de sus miembros (Dionigi, 2017).

No obstante las potestades legislativas de que se reviste el PE, sumadas a su legitimación directamente democrática por sufragio universal, persiste sobremanera un reto descomunal todavía hoy pendiente de una atención satisfactoria: es el que se refiere a su *comunicación pública* con la ciudadanía a la que representa; a saber, cómo llegar mejor al *público europeo*, así como cómo comunicar regularmente el trabajo y el cumplimiento del mandato representativo del PE. La cuestión de la comunicación —problema este en realidad no

exclusivo del PE, sino de la entera arquitectura decisional europea—continúa planteada como un desafío crucial, no relacionado en sí con su accesibilidad y con la utilización de las tecnologías disponibles (mediante un moderno *Media Box*, el acceso de los medios de comunicación y de la profesión periodística a los trabajos del PE está ampliamente facilitado), sino radicado, más bien, en el insuficiente nivel de conformación de una esfera pública europea —i. e., *espacio público europeo*— que se sustente y se anime en las líneas divisorias (*cleavages*) de la política europea expresadas a través de verdaderos partidos políticos europeos que compitan por el voto de la ciudadanía europea en la arena de una *opinión pública europea* y un *debate público europeo* realmente dignos de su nombre (Maier *et al.*, 2016).

Todo lo cual desemboca en una consecuencia de calado: el mayor reto al que se enfrenta el PE, en su camino hacia su plena maduración como institución ejemplificativa de un Gobierno/gobernanza parlamentaria de pleno derecho a escala supranacional europea, probablemente esté relacionado con la insuficiente densidad de lo que podría llamarse *demos europeo*. En efecto, el deseable sentido de *pertenencia europea* de la ciudadanía de los EM (ergo ciudadanía europea) aún no parece arraigado ni suficientemente desarrollado en lo que respecta al potencial de la parlamentarización de su forma de gobierno²².

Ciertamente, una red europea de medios de comunicación genuinamente *europeos* —capaz de nutrir los debates que expliquen las grandes opciones, las líneas divisorias estratégicas y los asuntos de debate a escala paneuropea, en términos de actitudes públicas que acaben repercutiendo en la conformación del comportamiento electoral en un número significativo de cuestiones— contribuiría a resolver una parte sustancial de la ecuación así descrita. Pero por el momento —asombra constatarlo aún, a estas alturas de su historia— esa red de comunicación de escala y de contenidos paneuropeos brilla, lamentablemente, por su ausencia (Morgan, 2018).

²² Para una primera aproximación a la dimensión constitucional del Parlamento Europeo como institución europea, directamente electiva y con potestad legislativa, *vid.*: Wetralaker, M. (1994a; 1994b). Véase también Katz, R. y Wessels, B. (1999); Ripoll Servent, A. (2017).

Desde este mismo orden de consideraciones, se ha discutido y se discute –mandato tras mandato del PE– la necesidad de reforzar tanto el *demos* como el *espacio político europeo* con la conformación de auténticos partidos europeos y con una paralela red de fundaciones europeas. Los últimos desarrollos en este campo son significativos, aunque todavía insuficientes: así, hemos visto la iniciativa –adoptada por el PE e impulsada desde este– de lanzar candidaturas de los partidos europeos (confederaciones laxas de partidos nacionales agrupados por *familias* de afinidades ideológicas) al cargo de la Presidencia de la Comisión Europea, bajo el formato de un (así llamado, en locución alemana) *Spitzenkandidat* (*i. e.*, personalidad individual a quien se le confía un papel de liderazgo electoral en cada campaña promovida por el respectivo partido europeo para ganar las elecciones europeas que tienen lugar cada 5 años) (Lindberg *et al.*, 2013; Lodge, 1997; Laursen y Pappas, 1995).

El principio del *Spitzenkandidat* es político en sí mismo: pretende (y aspira a) estimular tanto la *politización* de la campaña electoral para el PE (incluyendo mítines masivos, entrevistas en los medios de comunicación, debates electorales sobre temas de campaña electoral para el PE) como la personificación del *manifiesto electoral* (el *programa* político de cada partido europeo) detrás de su respectiva plataforma electoral. Pero, a la vez, este principio también pretende fomentar la participación política y la participación electoral en todos y cada uno de los EM de la UE, haciendo visible que *existe*, en primer lugar, un terreno o una arena institucional adecuada para la confrontación política y para que haya, por lo tanto, una verdadera competencia, así como, en segundo lugar, que los/as votantes (el cuerpo electoral de la ciudadanía europea en todos los EM) pueden, efectivamente, *decidir*. Pueden, en otras palabras, *elegir* entre una pluralidad de opciones y alternativas políticas disponibles y en presencia en competición sobre el rumbo de la gobernanza europea. Esa *voz* –y su fuerza de legitimación– puede y debe influir en la dirección política de la Comisión Europea y, por tanto, en su *agenda*, en su programa de trabajo (*EU Commission's Working Programme*), en sus prioridades, en su discurso y en su narrativa (inclinándola, por tanto, según el volumen de apoyos electorales de cada fuerza, hacia valores conservadores, progresistas, liberales, verdes, nacionalistas/

reaccionarios, o cualesquiera otras opciones, con sus respectivos matices, del espectro político del pluralismo en la UE).

Más aún, esa *politización* debería conducir también a la *parlamentarización* de la política europea en su conjunto y en su profundidad. En la medida en que el principio del *Spitzenkandidat* es el fundamento básico sobre el que el Consejo Europeo debe evaluar el «resultado de las elecciones europeas para el Parlamento Europeo» (art. 17 del TUE), el liderazgo de la Comisión Europea vendría a construirse sobre el supuesto de que la persona encarna mejor que nadie la probable confianza de la mayoría del PE. Al producir este efecto, el principio de *confianza* política incorporaría un refuerzo de la *legitimidad política* del Colegio de Comisarios (la Comisión Europea) y de su compromiso político de actuaciones y realizaciones durante el respectivo mandato, con duración de 5 años. Como consecuencia de ello, también se mejoraría la *rendición de cuentas democrática* y la *responsabilidad política*, promoviendo el establecimiento de un vínculo fiduciario determinante, continuado (y más eficaz) entre la etapa inicial de la Comisión Europea (el voto de investidura con la confianza de la mayoría del PE) y el ejercicio continuo de las competencias de escrutinio y control de la conducción de las políticas públicas, los asuntos de actualidad y la administración de la UE por parte de la Comisión Europa en ejercicio regular de sus atribuciones.

Adicionalmente, el ciclo político orientado a la *parlamentarización* de la política europea podría promoverse aún más equiparando (y simultaneando) el mandato del PE y de la Comisión Europea con el alcance del llamado *marco financiero plurianual (MFP)*, superando de este modo la situación actual, en la que la negociación de un MFP de 7 años de duración se solapa inevitablemente con dos mandatos diferentes y sucesivos del PE y de la propia Comisión Europea. La motivación es elocuente: en caso de materializarse esta mutación institucional, la ciudadanía europea sumaría una razón adicional (potencialmente movilizadora) para reforzar la creencia de que, en cada elección al PE, tiene realmente la opción de marcar una diferencia decisiva en cuanto a la definición y cuantificación de las *magnitudes presupuestarias* (la duración y el alcance de los recursos que se movilizarán en esa legislatura europea de 5 años), así como en cuanto a las *prioridades presupuestarias* (qué políticas deben ir

primero, cuáles son las que deben garantizarse). Y este es sin duda un debate que merece la pena mantener, toda vez que revestido de naturaleza *política* y con un trasfondo ideológico. El supuesto que subyace es que un MFP revestido de una cierta orientación y cierto grado de compromiso con ciertos valores y prioridades específicas (preferidas frente a otras por el electorado, esto es, por la ciudadanía europea), es en sí mismo una *opción de naturaleza política* que puede y debe ser decidida (y dilucidada) en las urnas, por sufragio universal de la ciudadanía europea en todos sus EM.

2. *El PE: peculiaridades en la estructura, organización y funciones del único Parlamento supraestatal del mundo*

En cuanto a su estructura interna, el PE está actualmente organizado según los estándares comparativos del parlamentarismo. Sus procedimientos internos, sin embargo, presentan algunas peculiaridades que se adaptan a la naturaleza *única* del proceso y de la experiencia de la integración europea. Vista la particularidad (y alto grado de complejidad) del proceso europeo de toma de decisiones, este suele situarse, en perspectiva comparada, bajo un *patrón federativo* o *protofederativo*: en este sentido, el PE encajaría en el papel de una *Cámara Baja* (representación directa de la ciudadanía, dando cuenta del pluralismo político en el tejido social europeo, formado por la suma de sus EM), mientras que el Consejo (reunión de los miembros de los Gobiernos nacionales, uno por cada EM) encajaría en el papel de una *Cámara Alta* (representación de los EM). El Consejo Europeo podría a su vez equivaler a un jefe de Estado colegiado (liderazgo, orientación estratégica e impulso político); el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sería un tribunal supremo con competencias de control de constitucionalidad de las normas y actos legislativos (mezcla de competencias constitucionales, por vía directa –recurso– e indirecta –cuestión prejudicial–, así como de casación, correspondientes a las distintas huellas, o improntas genéticas e influencias de la arquitectura judicial europea, en su variedad), encargado de la garantía judicial del «respeto de la Ley» estableciendo su interpretación jurisprudencial vinculante (art. 19 TUE). La Comisión Europea (formada en la actualidad por 27 miembros, uno por cada EM) fungiría a partir de ahí como una especie de Poder Ejecutivo y Administrativo perma-

nente, en diálogo con el Consejo Europeo (reunión de los/as jefes de Estado y de Gobierno), que es la institución de cabecera para dirigir y orientar todo el proceso político de la integración supranacional²³.

Bajo este enfoque comparativo, todos los poderes del PE pueden ser comprendidos de acuerdo con las categorías parlamentarias usuales: así se desgranán, una a una, la potestad legislativa, la función presupuestaria, las facultades y poderes de nombramiento y destitución de los cargos ejecutivos y directivos y altos funcionarios públicos competentes en las distintas áreas de la acción política europea, y, lo que es más importante, las facultades generales de escrutinio y control de la institución europea en la que recae el poder ejecutivo y administrativo: la Comisión Europea (Windhoff-Héritier *et al.*, 2019).

El marco institucional en el que se desarrolla el escrutinio y control parlamentario de la Comisión Europea dimana de las disposiciones del Tratado de Lisboa (TUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE], junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, textos en vigor desde diciembre de 2009) y descansa en el llamado *acuerdo interinstitucional*. El punto de partida de su dinámica es la elección periódica del PE –cada cinco años– y la posterior constitución del nuevo Parlamento elegido, seguida de la toma de posesión del mandato y de la legislatura (art. 217 TFUE)²⁴.

El *voto de investidura* del candidato/a designado/a para la Presidencia de la Comisión Europea se configura como el eslabón iniciador de la cadena del proceso político de inicio de legislatura (según el principio de *cooperación leal* entre las instituciones de la UE, art. 4 del TUE). A partir de ese momento, la *confianza* del PE depositada en la Presidencia electa de la Comisión Europea desencadena las consultas con los Gobiernos nacionales de los EM para la presentación de las candidaturas pertinentes a las que se les confiarán carteras individuales en la formación del *Colegio* de Comisarios. Este proceso debe cumplir, por descontado, los requisitos establecidos por la Presidencia designada de la Comisión Europea en su discurso de

²³ *Vid.*, de nuevo sobre estos aspectos estructurales del proceso de toma de decisiones de la UE, Jacobs *et al.* (2019); Hix *et al.* (2007).

²⁴ Una perspectiva general en Bresanelli, E. y Chelotti, N. (2020).

investidura y en su debate ante el PE: cualificaciones, normas éticas, equilibrio de género...

Una vez así conformado –mediante el concurso sumatorio de actores institucionales implicados– el Colegio de Comisarios, cada uno/a de los candidatos/as a las carteras de *comisarios/as designados/as* deberá someterse a, y superar, un examen individual y exhaustivo por parte de las comisiones correspondientes del PE ante las que deberán rendir cuentas en función de sus competencias específicas. Ese examen –primera *audiencia parlamentaria*– se basa en dos ejes principales: el de la capacidad (idoneidad para el cargo) y el del historial personal y la aptitud personal para desempeñar su cartera concreta (*Commissioner's Portfolio*). Este exigente procedimiento –distintivo del PE, sin parangón en los distintos Parlamentos nacionales de los EM– no constituye un mero trámite; no es, por tanto, ni mucho menos, un incidente irrelevante o un eslabón protocolario: antes muy al contrario, a lo largo de la última serie de procesos de formación de una nueva Comisión Europea, los episodios concretos de desaprobación de ciertos/as candidatos/as por parte de las comisiones examinadoras competentes han resultado ser decisivos y dirimientes: un resultado negativo de la votación de la comisión del PE competente para el examen tras la respectiva *audiencia* ha significado en la práctica que el/la candidato/a –i. e., el/la *comisario/a designado/a*– ha resultado rechazado/a por considerarse no apto para desempeñar el trabajo encomendado. La consecuencia inexorable no es menor en absoluto: así, el Gobierno nacional del EM concreto del que provenía en un principio la propuesta de la candidatura rechazada se ve, muy a su pesar, obligado a presentar una nueva propuesta, una nueva candidatura como comisario/a designado/a, que tendrá que someterse de nuevo al entero procedimiento de examen y cuestionamiento (*Hearing*), desde el inicio hasta un posible resultado final, que habrá de ser positivo (aprobación por la comisión correspondiente del PE) para su incorporación al Colegio de Comisarios.

Y una vez completado este extenso proceso de exámenes individualizados, esto es, solo cuando el procedimiento de investidura de todo el Colegio de Comisarios –i. e., comisario/a designado/a por comisario/a designado/a– haya concluido con éxito, la Comisión Europea tiene derecho a presentarse ante el Pleno del PE (sesión de

Estrasburgo) para confirmar, ahora sí, el *voto de confianza conjunto* sobre su programa (*Working Programme*) de la mayoría de la Eurocámara (Whitaker, 2014).

El control parlamentario de la Comisión Europea por el PE tiene lugar, a partir de entonces, regularmente a través de esa variedad de herramientas que son ampliamente conocidas por el parlamentarismo comparado (Syrier, 2013). Debates sobre las declaraciones de la Comisión Europea incluido el anual *debate sobre el estado de la Unión* con la Presidencia de la Comisión Europea –primera reunión del Pleno en septiembre tras la pausa estival de agosto–, preguntas parlamentarias (*Question Time*, preguntas con respuesta oral, seguidas de un debate, turno de palabra y oradores), debates sobre los informes de iniciativa legislativa del PE con carácter singular o contenido político específico (*informes de iniciativa no legislativa [INI]* sobre asuntos institucionales), los intercambios periódicos de puntos de vista con la Comisión Europea (*diálogos estructurados*) en el ámbito de las cuestiones de naturaleza política dentro de sus competencias (*documentos políticos*, informes anuales de las agencias sobre asuntos de interés parlamentario como es el caso de la Agencia de los Derechos Fundamentales [FRA], *Europol*, *Eurojust* o *Frontex*), o los debates tras la presentación sobre un tema de su competencia por parte de una autoridad europea (el presidente del Banco Central Europeo [BCE]) o un alto funcionario europeo (*el Defensor del Pueblo Europeo*) amplían el alcance de las actividades del PE bajo el paraguas de los poderes de control.

Una herramienta muy específica para que el PE desempeñe su papel como institución facultada para ejercer el escrutinio y el control sobre la Comisión Europea y la Administración de la UE reside en la puesta en marcha de comisiones (especiales) de investigación del PE (*Untersuchungsausschuss*, *Commissione d’Inchiesta*, *Commission d’Enquête*, *comisión de investigación*). Se trata de un tipo muy especial de comisiones monográficas que tienen por objeto estudiar, analizar o inspeccionar una determinada problemática, para finalmente elaborar un documento de conclusiones cuyas enseñanzas sirvan para mejorar la calidad y eficacia del Derecho europeo (Steunenberg y Thomassen, 2002).

En cuanto a los procedimientos legislativos especiales, cabe mencionar que el *procedimiento presupuestario* es particularmente rico en especificidades (como, por cierto, suele ser el caso en la ordenación procedimental de los presupuestos nacionales en los distintos Parlamentos de los EM). Sin embargo, su primer cuadro regulador se completa con aquellos procedimientos que tienen por objeto el control del gasto por parte de la Comisión Europea, la Administración, las agencias de la UE, así como los que regulan los llamados *procedimientos de aprobación de la gestión (Discharges)* y sus posteriores votaciones individualizadas por el Pleno del PE.

De forma complementaria, siguiendo la técnica frecuente de la *delegación legislativa* y el subsiguiente control de la legislación delegada en el parlamentarismo comparado, el PE ha desarrollado un abanico muy singular de técnicas para ejercer cierto grado de control sobre los *actos de implementación* (art. 291 TFUE) adoptados por la Comisión Europea de acuerdo con los mandatos y normas que han sido previamente establecidos por la legislación adoptada por el PE, en una modalidad específica de la legislación europea (*i. e., acto legislativo delegado*), así como, en menor medida, las *decisiones de ejecución* (art. 292 TFUE) que, diversamente, carecen de carácter normativo. Todo este campo de actividad –inevitablemente sofisticado– ha dado lugar a la llamada *comitología*, entendiéndose por tal el conjunto de normas y prácticas jurídicas que versan sobre los comités especializados u órganos administrativos a través de los cuales la Comisión Europea y las Administraciones de los EM se relacionan entre sí para completar la labor nomotética de la legislación europea.

3. *El PE: su dimensión política y alcance constitucional*

Visto todo lo anterior acerca de su estructura y organización interna, una de las dimensiones más relevantes del PE tiene ciertamente que ver con la implicación de la institución en la función general de dirección política (*indirizzo político*) y propiciar al respecto debates constitucionales (*conferencias interinstitucionales*) a escala

paneuropea, produciendo, eventualmente, un cambio constitucional por la vía de la reforma jurídica de los tratados (art. 48 TUE)²⁵.

Esa dimensión *política* y alcance *constitucional* del PE –y del conjunto de la UE– aparece singularmente expresada en el *espacio de libertad, seguridad y justicia* (ELSJ) establecido en el título v del TFUE (arts. 67 a 89). El PE –especialmente su Comisión de Libertades, Justicia e Interior (Comisión LIBE)– desempeña en este campo un papel importante como verdadero órgano legislativo; lo hace, en efecto, en ámbitos que durante mucho tiempo estuvieron reservados a la soberanía de los Estados miembros, como ilustran las materias de los derechos fundamentales (Reglamento General de Protección de Datos [RGPD]/*General Data Protection Regulation*, normas de transparencia y acceso a los documentos), el Derecho penal (lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos, las drogas, la lucha contra el blanqueo de capitales, la corrupción, la apropiación indebida, el fraude), las garantías procesales y la asistencia jurídica (*paquete de derechos procesales*), la cooperación judicial en materia penal (orden de detención europea, exhorto europeo de obtención de pruebas, prueba electrónica...), por no hablar de la gestión de las fronteras (*Paquete Schengen*), la migración (*Paquete de Migración*), la gestión del asilo (*Paquete de Asilo*) y la seguridad (legislación penal antiterrorista, *estrategias de seguridad*, legislación europea sobre financiación del terrorismo, remoción de *contenidos terroristas en línea/Online, Paquete de Interoperabilidad en los Sistemas de Datos*)²⁶.

El mismo enfoque *constitucional* se aplica a los valores y principios consagrados en el artículo 2 del TUE (los otrora llamados *criterios de Copenhague*, luego formalizados y consagrados por escrito como valores comunes fundantes de las tradiciones constitucionales comunes de los EM de la UE: *Estado de derecho, democracia representativa, derechos fundamentales, igualdad ante la ley, separación de poderes, independencia del Poder Judicial, pluralismo,*

²⁵ Para esta perspectiva, por todos, la penetrante síntesis de Díez-Picazo, L. M. (1999).

²⁶ Véase, sobre este proceso de ampliación de competencias político-constitucionales, Ripoll Servent, A. (2017); y sobre sus competencias en el ELSJ, Ripoll Servent, A. (2015).

protección de las minorías). De acuerdo con estas normas fundamentales del TUE, en caso de «riesgo claro» de «incumplimiento grave» de esos valores y principios puede exponer a cualquier EM al llamado *procedimiento del artículo 7 del TUE* cuya activación corresponde al PE o al Consejo (por voto de sus respectivas mayorías cualificadas). Este procedimiento extraordinario del art. 7 TUE puede dar lugar a la adopción de fuertes sanciones sobre el EM incumplidor de sus obligaciones con el Derecho europeo, cuyo último exponente acarrearía (por decisión unánime del Consejo, excepción hecha del EM sujeto a examen por su «violación» de los valores y principios que vinculan a la UE y a sus EM) a la suspensión de sus derechos de voto en el Consejo. El carácter proceloso de tan trabajoso procedimiento ha llevado al PE a adoptar el llamado Marco del Estado de Derecho, los Derechos Fundamentales y la Democracia de la UE, que establece la responsabilidad de la Comisión Europea de elaborar anualmente (y discutir ante el PE) un examen objetivo, regular y exhaustivo de todos los EM (sobre la muestra del Cuadro de indicadores de justicia/*Justice Scoreboard* de la UE), así como a la aprobación de un Reglamento de Condicionalidad para vincular el acceso de todos los EM al presupuesto y los fondos de la UE al pleno y estricto cumplimiento de las normas del Estado de derecho (*Rule of Law Conditionality Regulation*, en vigor desde 2021)²⁷.

Es esta secuencia relevante cuyo alcance materialmente constitucional aconseja, en este punto, alguna explicación adicional. Y ello porque, en definitiva, este amplio abanico de cuestiones constitucionales ha sido acometido y tratado intensamente por el PE a lo largo de los últimos mandatos, una vez que el TL y la Carta entraron finalmente en vigor (1 de diciembre de 2009). Es verdad, a este respecto, que durante los últimos diez años el PE ha visto ampliadas sus competencias hasta un punto que apenas parecía predecible en el alborar inicial del proceso de integración supranacional europea (cuya narrativa se remonta a la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, al Tratado de París 1951 y los Tratados de Roma 1957). De hecho, fue el PE (en su mandato 2009-2014) la primera institución de la UE que tomó la iniciativa –y, con ella, el liderazgo– para poner

²⁷ Ver, para un desarrollo más extenso de este punto, López Aguilar, J. F. (2017).

en marcha el llamado *procedimiento del artículo 7 del TUE*, ante las graves preocupaciones suscitadas por la involución de las autodenominadas *democracias iliberales* (en particular, Hungría y Polonia bajo Gobiernos nacionalistas y ultraconservadores, cada vez más escorados hacia la eurofobia sin más) en materia de *Estado de derecho, democracia y derechos fundamentales*. La abrupta sucesión de medidas constitucionales y legislativas impuestas por sus respectivas mayorías gobernantes en un corto período de tiempo (en el transcurso de un apretado lapso, causando sin embargo un impacto que ha sido gráficamente descrito como *Constitutional Breakdown*) dio lugar, en su momento, a una abultada y densa serie de resoluciones plenarias del PE que condujeron a la activación del procedimiento establecido en el art. 7 del TUE para constatar un «riesgo claro» (por una mayoría de 2/3 en el PE) de una «violación grave» sistemática de los principios consagrados en el art. 2 del TUE. Aunque engorroso en su estructura interna y en la articulación y eventual sustanciación de sus requisitos procedimentales, el dispositivo extraordinario prescrito en el art. 7 TUE ha sido, pese a todo, activado y puesto en marcha en relación con los retrocesos experimentados en Hungría (2010) y Polonia (2015), en ambos casos bajo Gobiernos de sesgo ultraconservador y antieuropeo. Iniciados por lo tanto con el impulso y el apoyo del PE, los sucesivos (y ya múltiples) procedimientos de infracción incoados por la Comisión Europea han venido acompañados por una batería de recursos por incumplimiento del Derecho de la UE ante el TJUE, muchos de ellos ya seguidos de las correspondientes sentencias cuyo cumplimiento por parte del Gobierno del EM en cuestión sigue, lamentablemente, pendiente todavía en cuestiones constitucionales cruciales (independencia judicial, autonomía del Ministerio Fiscal, e incluso la primacía misma del Derecho de la UE sobre el Derecho nacional, abiertamente cuestionada por la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional [TC] de Polonia el 15 de octubre de 2021)²⁸.

Teniendo en cuenta los antecedentes, prestando la atención debida a tan serias preocupaciones, el PE ha adoptado dos importantes medidas de seguimiento al desafío político y constitucional impuesto por los autodenominados *regímenes iliberales*. Así, en primer término,

²⁸ Trato más ampliamente esta preocupante secuencia en anteriores trabajos (López Aguilar, 2016; 2019).

requirió a la Comisión Europea la preparación y puesta en marcha de un Marco Global de la UE sobre el Estado de Derecho, los Derechos Fundamentales y la Democracia, destinado a dar cuenta de la situación de esos valores y principios en todos los EM mediante un examen regular, periódico, objetivo y factual, esto es, basado en hechos contrastados y verificables. Esta metodología se basa en el precedente del Cuadro de indicadores de justicia de la UE/*Justice Scoreboard*, que, establecido en 2010, proporciona hace años examen exhaustivo de la independencia, la eficacia y las garantías de todos los sistemas judiciales de todos los EM de la UE con carácter objetivo y útil para acometer las medidas de reforma que se estimen adecuadas. En segundo lugar, el PE impulsó y aprobó el reglamento que establece, como principio normativo, la *vinculación* del acceso al *presupuesto europeo y a los fondos de la UE* con el cumplimiento de las *normas del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales de la UE* consagrados en el artículo 2 del TUE. Se trata de superar el reto del entonces llamado *dilema de Copenhague*: con esta locución se describe la paradoja –si es que no contradicción– subyacente al hecho de que los Estados candidatos a la adhesión tengan que cumplir previamente todo un camino de reformas constitucionales e institucionales para poder acceder al club eurocomunitario (a través de un largo proceso que incluye hasta 36 protocolos de adhesión que tienen que ser evaluados positivamente por la unanimidad de los EM de la UE, así como ratificado por sus Parlamentos nacionales), mientras que, por contradictorio que parezca, flaquean con posterioridad herramientas fiables y eficaces para asegurar la voluntad de cumplir esas mismas normas europeas vinculantes para todos –los valores y principios de alcance constitucional– una vez que ese candidato a la adhesión se ha abierto paso en el club y forma parte ya del mismo. Este es precisamente el punto que se aborda en los casos de Hungría y Polonia, Estados miembros de la UE en acusado retroceso hacia un nacionalismo regresivo con rasgos autoritarios (cada vez más eurofóbico, tanto en su registro como en su comportamiento), que ha dado lugar a un amplio acervo de documentos institucionales y literatura doctrinal acerca del daño infligido por una virtual *ruptura constitucional*... dentro y desde la UE.

A partir de ahí, es también cierto que esa dimensión política y constitucional del PE ha soportado, demostrando su resistencia o su resiliencia, tras la entrada en vigor simultánea tanto del TL como de la CDFUE, el desencadenamiento de una serie de episodios de crisis de gravedad e intensidad nunca antes conocida. Hablamos de la sucesión de *crisis existenciales* que comenzaron en su día con la Gran Recesión (2009-2016), la Crisis de los Refugiados (2015), la irrupción de las fuerzas populistas tendencialmente antieuropeas y cada vez más eurofóbicas, el surgimiento de las llamadas *democracias iliberales* entre los Gobiernos de los EM (especialmente Hungría y Polonia, a partir de 2010), el Brexit (primera vez que un EM de larga data en el club decide unilateralmente salir de la UE, y finalmente el proceso europeo tras el acuerdo en 2020)... y, por último, pero no por ello menos importante, la desafiante *pandemia de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)* (2020-2022) y la profunda crisis de la UE posterior sumada a la guerra de agresión de Putin contra Ucrania y su pueblo (desde febrero de 2022), causando no solo gran angustia sino un *stress test* interminable tanto a la integración europea como a los EM individuales.

Toda esta coyuntura, carente de precedentes, ha sometido al PE a una apremiante secuencia de *pruebas de resistencia*; más que eso, ha sometido a toda la UE a una *prueba existencial*. Pero nada de ello ha detenido al PE en su perseverante camino para consolidar patrones de comportamiento de gobierno/gobernanza parlamentaria de la UE, y normas estandarizadas para el ensanchamiento y el fortalecimiento de su rol institucional. Así, desde el mismo inicio de la VII legislatura del PE (2019-2024), la presidenta electa de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (VDL), expresó el compromiso de esta Comisión VDL para lanzar una amplia *Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Al ser este un llamamiento a la participación de la sociedad civil europea, estudiantes, juventud, ONG, mundo académico, profesiones liberales y sector empresarial, para que todos se implicasen en un ambicioso esfuerzo –un ejercicio *bottom-up*, pensado desde abajo hacia arriba– por repensar en su conjunto la arquitectura de la UE y su posición en la globalización, no hace falta añadir que la finalización de sus trabajos (2022) y sus resultados concretos deberían allanar el camino para el acometimiento de las

necesarias y oportunas *reformas institucionales*, incluyendo una reforma de los tratados de la UE (TL) y de la CDFUE. Para reforzar su dimensión política y constitucional y su proyección relevante en la globalización mediante el fortalecimiento de su *política exterior y de seguridad común*. Y, en lo que sea de aplicación, para remodelar e impulsar el papel del propio PE mediante la incorporación de todos los elementos anteriormente explicados (*i.e.*, *Spitzenkandidat*, control y turno de preguntas, iniciativa legislativa parlamentaria directa de pleno Derecho, adecuación del mandato del PE al marco temporal del MFP...) que contribuirían, sin duda, a completar su trayecto de maduración en la ruta hacia un parlamentarismo europeo *más perfecto* englobado en el marco de una *UE más perfecta*.

III. UNA REFLEXIÓN FINAL

Por último, una observación final sobre el modo y el alcance en que el parlamentarismo ha logrado arraigarse realmente en el panorama general del constitucionalismo democrático contemporáneo. Como ya se ha señalado, es una suposición general que el parlamentarismo se configuró primero a través de la historia de la vía inglesa y británica hacia la democracia representativa. Por ello, el llamado *parlamentarismo de Westminster* se refiere a esta mezcla específica de convenciones constitucionales (al amparo de la llamada doctrina de la *Constitución británica no escrita*), Reglamentos parlamentarios, *buenas prácticas* y *Common Law*.

Dicho esto, aunque el «tipo ideal» de parlamentarismo se encuentra, históricamente, en cierto modo ligado a la experiencia y a la forma del *camino británico hacia la democracia*, es, a estas alturas, tan obvio como indiscutible que esta particular forma de Gobierno se ha extendido y ha arraigado no solo en aquellos países que se configuraron originariamente en el área de influencia de la antigua cultura jurídica británica (como Canadá, India, Australia, Nueva Zelanda, los micro-Estados del Caribe o algunos micro-Estados del Pacífico...), sino que ha prosperado también, y principalmente, en la *Europa continental* que presta hoy suelo al espacio de referencia geopolítica de la integración supranacional europea (todas las democracias escandinavas, ya sean monarquías como Suecia, Noruega y Dinamarca,

ya sean repúblicas como Islandia o Finlandia, así como en los micro-Estados de los *principautés* de Andorra, Mónaco y Liechtenstein, y la República de San Marino), y la mayoría de los EM de la UE: ya sea en aquellos más grandes como Alemania o Italia (repúblicas parlamentarias) o España (monarquía parlamentaria), ya sea en los EM de dimensiones medianas como Portugal, Austria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Croacia, Rumanía y Bulgaria (repúblicas parlamentarias), o Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suecia (monarquías parlamentarias), como en los más pequeños, Luxemburgo (monarquía parlamentaria) o Malta y Chipre (repúblicas parlamentarias). Como corolario final, cabe advertir cómo también se observan rasgos y técnicas propias del parlamentarismo en países que suelen ser calificados como *semipresidenciales* por el mayor peso relativo de la Jefatura de Estado republicana directamente electiva por sufragio universal (Francia o Irlanda son ejemplos, como Polonia en menor medida).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977). *Democracia directa y Estado Constitucional*. Edersa.
- AMATO, G. y BARBERA, A. (eds.). (1997). *Manuale di Diritto Pubblico*.
- ARAGÓN REYES, M. (1986). El control parlamentario. *Revista de Derecho Político*, 23, pp. 9-40.
- ARAGÓN REYES, M. (1987). El control como elemento inseparable del concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, pp. 15-52.
- ARAGÓN REYES, M. (1998). Sistema Parlamentario, Sistema Presidencialista y dinámica ente los poderes del Estado. Análisis comparado. En F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. CEC.
- BAR CENDÓN, A. (1983). *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Civitas.
- BLANCO VALDÉS, R. (1990). *Los Partidos Políticos*. Tecnos.
- BRACK, N. (2018). *Opposing Europe in the European Parliament: rebels and radicals in the Chamber*. Palgrave Macmillan.
- BOBBIO, N. (1976). Pluralismo (Voce). En *Dizionario de Politica*. Matteucci.
- BOBBIO, N. (1981). La regola di maggioranza: limiti e aporie. En *Democrazia, Maggioranza, Minoranze*. Il Mulino.
- BRESSANELLI, E. y CHELOTTI, N. (2020). *European Parliament in the contested Union: Power and influence post-Lisbon*. Routledge.
- BUCCISSANO, I. (1969). *Le interrogazione e le interpellanze parlamentari*. Giuffré.
- BURDEAU, G. (1954). L'évolution de la fonction d'opposition. *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnel*, pp. 12 y ss.
- BUTLER, D., PENNIMAN, H. R. y RANNEY, A. (1981). *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. AEI Press.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1984). *Las Cortes Generales, Parlamento Contemporáneo*. Civitas.
- COLLIARD, J. C. (1981). *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Blume.
- CORBETT, R., JACOBS, F., y SHACKELTON, M. (2007). *The European Parliament*. John Harper Publishing.
- COSTA, O. (2019). *The European Parliament in times of EU crisis: dynamics and transformations*. Palgrave Macmillan.
- DAHL, R. (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. Yale Univ. Press.
- DAHL, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale Univ. Press.

- DÍEZ-PICAZO, L. M. (1999). *Constitucionalismo Europeo*. Civitas.
- DIONIGI, M. K. (2017). *Lobbying in the European Parliament the battle for influence*. Palgrave Macmillan.
- ELIA, L. (1970). Gobierno (forme di). En *Enciclopedia del Diritto* (vol. XIV, pp. 638 y ss.). Giuffrè.
- FEO, A. D. y SHACKLETON, M. (2019). *Shaping parliamentary democracy: collected memories from the European Parliament*. Palgrave Macmillan.
- FISICHELLA, D. (1982). *Elezioni e Democrazia. Un'analisi comparata*. Il Mulino.
- FOORD, A. (1964). *His Majesty's Opposition (1714-1830)*. Oxford Univ. Press.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (1996). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho español*. McGraw-Hill.
- GARCÍA MORILLO, J. (1984). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MORILLO, J. y MONTERO GIBERT, J. R. (1985). *El control Parlamentario*. Tecnos.
- GARCÍA PELAYO, M. (1957). *Derecho Constitucional Comparado*. Revista de Occidente.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (1996). *La cuestión de confianza*. McGraw-Hill.
- HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge Univ. Press.
- JACOBS, F., CORBETT, R. y SHACKLETON, M. (2019). *The European Parliament*. Routledge.
- JUDGE, D. y ERNSHAW, D. (2003). *The European Parliament*. Palgrave Macmillan.
- KATZ, R. y WESSELS, B. (1999). *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*. Oxford Univ. Press.
- KELSEN, H. (1977). *Esencia y valor de la Democracia*. Guadarrama.
- KIRCHHEIMER, O. (1971). The waning of Opposition in Parliamentary Regimes. En M. RIDIS y A. BROWN. (eds.), *Studies on Opposition*. HomeWood.
- KRITZINGER, S. (2020). *Assessing the 2019 European Parliament elections*. Routledge.
- LANCHESTER, F. (1981). *Sistemi elettorali e forme di governo*.
- LANDORFF, L. (2019). *Inside European Parliament politics: informality, information and intergroups*. Palgrave Macmillan.
- LAURSEN, F. y PAPPAS, S. (eds.). (1995). *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. European Institute of Public Administration.
- LINDBERG, B., RASMUSSEN, A. y WARNTJEN, A. (2013). *Role of political parties in the European Union*. Routledge.

- LODGE, J. (1997). *Strengthening the European Parliament and its Alternatives*. Petropolis Verlag.
- LOEWENSTEIN, K. (1965). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1988). *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. CEC.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991). *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo*. Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2013). *Europa, Parlamento, Derechos: Paisaje tras la Gran Recesión*. Tirant Lo Blanch.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenhague». *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 101-142.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2019). De nuevo (y todavía) Polonia: Rule of Law y art.7 TUE en el Parlamento Europeo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 137-176.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2020). *El Parlamento Europeo: una experiencia única*. Wolters Kluwer.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1988). Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, pp. 71 y ss.
- MAIER, M., STRÖMBÄCK, J. y KAID, L. L. (2016). *Political Communication in European Parliamentary Elections*. Routledge.
- MANZELLA, A. (1971). *Il Parlamento* (2 vols.). Il Mulino.
- MCDONNELL, D. y WERNER, A. (2019). *International Populism: the radical right in the European Parliament*. Oxford University Press.
- MIRKINE GUETZÉVITCH, B. (1934). *Nuevas tendencias del Derecho Constitucional*. Ed. Reus.
- MORGAN, D. (2018). *The European Parliament, Mass Media and the Search for Power and Influence*. Routledge.
- PALMER, M. (2019). *The European Parliament: what it is, what it does, how it works*. Pergamon.
- PIZZORUSSO, A. (1983). *Corso di Diritto Comparato*. Giuffré.
- PIZZORUSSO, A. (1984). Le inmunitá parlamentari. Una rassegna comparata. *Revista de las Cortes Generales*, 2, pp. 26 y ss.
- RAMÍREZ, M. (ed.). (1977). *El control parlamentario en las democracias pluralistas*. Labor.
- RAMÍREZ, M. (1985). *La participación política*. Tecnos.
- RAUBE, K., MÜFTÜLER-BAÇ, M. y WOUTERS, J. (2019). *Parliamentary cooperation and diplomacy in EU external relations: an essential companion*. Edward Elgar Publishing.

- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988). *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. CEC.
- RESCIGNO, G. U. (1969). *La Responsabilidad Política*. Giuffré.
- RIPOLL SERVENT, A. (2015). *Institutional and policy change in the European Parliament: deciding on freedom, security and justice*. Palgrave Macmillan.
- RIPOLL SERVENT, A. (2017). *The European Parliament*. Palgrave.
- RITTBERGER, B. (2005). *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*. Oxford Univ. Press.
- ROALD, V. (2012). *Deliberation, rhetoric, and emotion in the discourse on Climate Change in the European Parliament*. Eburon.
- SARTORI, G. (1969). Sistemi Rappresentativi. En *Democrazia e Definizioni*. Il Mulino.
- SARTORI, G. (1976). *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*. Cambridge Univ. Press.
- SCHMITT, H. (2012). *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*. Routledge.
- SIEDENTOP, L. (2002). *Democracy in Europe*. Penguin.
- SMITH, J. (1995). *Voice of the People: The European Parliament in the 1990s*. Royal Institute of International Affairs.
- SMITH, J. (1999). *Europe's Elected Parliament*. Sheffield Academic Press for UACES.
- STEUNENBERG, B. y THOMASSEN, J. (eds.). (2002). *The European Parliament: Moving towards Democracy in the EU*. Rowman & Littlefield.
- STAVRIDIS, S. e IRRERA, D. (2012). *The European parliament and its international relations*. Routledge.
- SYRIER, C. N. (2013). *The investigative function of the European Parliament: holding the EU executive to account by conducting investigations*. Wolf Legal Publishers.
- TURPIN, C. (1990). *British Government and the Constitution. Texts, Cases & Materials*. Cambridge Univ. Press.
- VERGOTTINI, G. de (1973). *Lo Shadow Cabinet: Saggio Comparativo sul Rilievo dell'Opposizione Parlamentare nell'Ordinamento Britannico*. Giuffré.
- VERGOTTINI, G. de (1980). Opposizione Parlamentare (Voce). En *Enciclopedia del Diritto* (vol. xxx, pp. 533 y ss.). Giuffré.
- VERGOTTINI, G. de (1983). *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpe.
- VERGOTTINI, G. de (2004). *Diritto Costituzionale Comparato* (2 vols.). Cedam.

- VERGOTTINI, G. de (1980). *Opposizione Parlamentare (Voce)*. En *Enciclopedia del Diritto* (vol. xxx, pp. 533 y ss.).
- VÍRGALA FORURIA, E. (1988). *La moción de censura en la Constitución española*. CEC.
- WESTRALAKER, M. (1994a). *A Modern Guide to the European Parliament*. Pinter.
- WESTRALAKER, M. (1994b). *The Parliament and the Commission: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process*. Butterworths.
- WHEARE, K. C. (1968). *Legislatures*. Oxford.
- WHITAKER, R. (2014). *The European Parliament's Committees: National Party influence and Legislative empowerment*. Routledge.
- WINDHOFF-HÉRITIER, A., MEISSNER, K. L., MOURY, C. y SCHOELLER, M. G. (2019). *European Parliament ascendant: parliamentary strategies of self-empowerment in the EU*. Palgrave Macmillan.
- YORDANOVA, N. (2013). *Organising the European Parliament: the role of committees and their legislative influence*. ECPR Press.
- ZAGREBELSKY, G. (1979). *Le immunità parlamentari. Natura e Limiti di una garanzia costituzionale*. Einaudi.