

Muy posiblemente, el hecho de que la pandemia haya repercutido de manera similar en todo el territorio de la Unión ha terminado por desencadenar una respuesta institucional diferente a la dada durante la crisis económica de 2008. Es más, esta circunstancia parece haber favorecido la exégesis flexible de algunas normas de derecho originario que, hasta la fecha, eran interpretadas con rectitud germánica.

Nos referimos, por ejemplo, al papel que puede jugar el Banco Central Europeo en los mercados de deuda para hacer frente a necesidades de financiación excepcionales (p. 141 y ss.), estando todavía por ver, además, si la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Public Sector Purchase Programme —articulado para hacer frente a la crisis financiera de la pasada década— se extiende al Pandemic Emergency Purchase Programme —también recurrido por la formación política AfD—. Por otro lado, también merece ser destacado el esfuerzo interpretativo realizado en lo que respecta al artículo 310 TFUE —cuya literalidad impedía, *a priori*, que la financiación del presupuesto europeo tuviese lugar recurriendo a préstamos en los mercados que generasen deuda pública (pp. 137-138)—.

Todas estas circunstancias no pasan desapercibidas para el autor, quien ve en las mismas un proceso de reconstitución económica en la Unión, por el cual, frente a la lógica de mercado, se ha comenzado a dar más valor a los principios del Estado social y democrático de derecho. Todo apunta a que el derecho presupuestario de la Unión Europea está sufriendo un cambio que, si bien todavía embrionario, parece consolidarse progresivamente. Y aunque quizás sea todavía demasiado pronto para realizar afirmaciones concluyentes, tampoco puede dejar de evidenciarse, como hace Elviro Aranda, que el otrora dogma de la estabilidad presupuestaria ha comenzado a comportarse como un principio más —a ponderar con otros—, en lugar de como una verdad absoluta.

Pablo Guerrero Vázquez
Universidad de Zaragoza

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *El Parlamento Europeo: una experiencia única*, Madrid, Wolters Kluwer, 2020, 243 págs.

El libro que tengo la satisfacción de recensionar se ocupa del Parlamento Europeo. Su autor, Juan Fernando López Aguilar, no solo es un consolidado profesor de Derecho Constitucional, titular de una Cátedra Jean Monnet de Derecho Europeo, sino que es también un europarlamentario de dilatada trayectoria, como evidencia su experiencia como presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE) del Parlamento Europeo desde 2009

hasta la actualidad. De ahí que, parafraseando a uno de nuestros más destacados cantautores, entendiérase que *sobran los motivos* para reseñar esta obra.

En los distintos capítulos, el autor realiza un exhaustivo estudio jurídico-constitucional de las funciones, organización y funcionamiento del Parlamento Europeo, una institución que hasta la fecha ha recibido una insuficiente atención doctrinal. Su aproximación consiste en confrontar las similitudes y, sobre todo, las diferencias del Parlamento Europeo respecto a los parlamentos nacionales, lo que le permite concluir que estamos ante «una experiencia *única* de parlamentarismo supranacional, multinacional y multilingüe» (p. 60). Por ese motivo, he tratado de hacer mío ese prisma y, a partir de la lectura del libro, destacar aquellas singularidades del Parlamento Europeo que puedan resultar de mayor interés para el lector comparatista.

Una de las peculiaridades del Parlamento Europeo es su doble sede. Efectivamente, su actividad oscila entre Estrasburgo, donde se celebran los exigentes plenos ordinarios una vez al mes, y su sede en Bruselas, donde se reúnen las comisiones y grupos parlamentarios durante tres semanas al mes y se producen los plenos extraordinarios. En la ciudad de Luxemburgo, además, se halla la sede de sus oficinas administrativas y de contabilidad. No es de extrañar que, desde hace décadas, el Parlamento Europeo reivindique recurrentemente la sede única, algo que sin duda serviría para reducir los costes anuales de la institución parlamentaria, así como facilitaría el trabajo de eurodiputados, asesores y personal funcionario, sumidos en un agotador y disfuncional *nomadismo*. La crisis pandémica ocasionada por la COVID-19 ha obligado a desarrollar toda la actividad parlamentaria en la sede de Bruselas, precedente accidental que, no obstante, podría marcar el camino en el futuro.

El sistema electoral es otro de los rasgos excepcionales del Parlamento Europeo. Desde las elecciones europeas de 2004, todos los Estados miembros emplean sistemas proporcionales, ya sea a través de listas o con el peculiar sistema de voto único transferible adoptado por Irlanda o Malta. A partir de ahí, el sistema electoral europeo constituye un caso único en el que los representantes de un mismo órgano representativo son elegidos bajo reglas electorales heterogéneas. Así, aunque la mayoría de países funcionan con circunscripciones únicas, encontramos otros, como Francia, Italia, Bélgica o Irlanda, que han optado por trazar circunscripciones regionales. Se observan también diferencias en cuanto a la fórmula electoral aplicada, predominando D'Hondt, aunque hay países que utilizan otras como Hare o Sainte-Laguë. Igualmente se aprecian disparidades en cuanto al tipo de listas. El modelo más habitual es el de listas desbloqueadas, que permiten al elector manifestar preferencias; pero países relevantes como Alemania, Francia, España, Portugal o Grecia emplean listas cerradas y bloqueadas. En Luxemburgo, incluso, se utiliza un modelo de listas abiertas, donde los electores pueden escoger a candidatos de

distintos partidos. Se encuentran diferencias, por último, respecto a las barreras electorales, que oscilan entre el 5 % en países como Francia, Polonia o Rumanía, el 4 % en Italia, Austria y Suecia, el 3 % en Grecia o el 1,8 % en Chipre. No obstante, aproximadamente la mitad de los Estados miembros, incluida España, no contemplan ningún tipo de umbral, si bien es cierto que nuestro país está obligado a establecer una barrera de entre el 2 % y el 5 % de cara a las elecciones de 2024.

López Aguilar detecta que el Parlamento Europeo exhibe un parlamentarismo con notables diferencias respecto al observado en los Estados miembros. Se caracterizaría por sus dinámicas flexibles, frente a la rigidez reglamentista de los parlamentos nacionales. Su agilidad permite dar cauce a asuntos de actualidad mediante las denominadas «cuestiones de urgencia». El desarrollo de los debates también es reflejo de ese dinamismo, como prueban los turnos de intervención breves y la posibilidad de que los diputados, al hilo de otras intervenciones y de forma espontánea, puedan utilizar las «tarjetas azules» (*blue cards*), y así iniciar sobrevenidamente un debate horizontal.

La institución parlamentaria europea destaca, asimismo, por su carácter desestructurado, a diferencia de los parlamentos nacionales, donde la acción del diputado individualmente considerado está muy condicionada por su encuadramiento en grupos parlamentarios jerárquicos y fuertemente cohesionados. Lógicamente, los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo son también el eje central de la actividad parlamentaria, alineados por afinidades ideológicas con vocación transnacional, pero su protagonismo y margen de actuación es considerablemente mayor. En el procedimiento legislativo, por ejemplo, destaca la figura del ponente o *rappporteur*, que, junto a los *shadows* o ponentes en la sombra, pertenecientes a los restantes grupos parlamentarios, se encargan de llevar el peso de la negociación de las iniciativas legislativas. Otra razón del especial relieve de los diputados individuales tiene que ver con la «geometría variable», es decir, el fenómeno habitual de votaciones de resultado impredecible, frente a lo que sucede en la mayoría de parlamentos nacionales, donde la correlación de fuerzas políticas permite anticipar los resultados. Esto se explica, en parte, por la mayor autonomía de los diputados en cuanto al voto, debido a que pueden invocar «excepciones regionales» a la directriz o «línea» de voto acordada por cada grupo, especialmente en aquellos temas sensibles para la «delegación nacional» del país donde fue electo el representante.

Respecto a su organización interna, el Parlamento Europeo presenta abundantes singularidades. Su presidente es elegido de entre sus miembros, por mayoría absoluta en votación secreta, para un período renovable de dos años y medio. Lo habitual es que los dos grupos parlamentarios más nutridos alcancen un acuerdo mediante el cual dos personas de cada uno de sus respectivos grupos se sucedan en la primera y segunda mitades de la legislatura. Existe

una Conferencia de Presidentes, órgano compuesto por los presidentes de los grupos parlamentarios, y que hace las veces de una junta de portavoces, pues se encarga de organizar los trabajos parlamentarios a partir de la programación legislativa, determina el calendario anual de reuniones y, sobre todo, decide el orden del día de cada una de las sesiones. Otro órgano de dirección es la Conferencia de Presidentes de Comisión, órgano rector que decide el reparto entre las distintas comisiones de los proyectos legislativos. En cuanto a los órganos de trabajo, además del pleno, el Parlamento se estructura en veinte comisiones, las más importantes de las cuales son la de Libertades Justicia e Interior y la de Medio Ambiente y Energía, que, respectivamente, concentran el 23% y el 11% de la actividad legislativa del Parlamento. Finalmente, la organización de la institución se completa con el Secretariado del Parlamento Europeo, estructura encabezada por el secretario general y que aglutina al funcionariado permanente (Servicio Jurídico, de Investigación, Documentación y Estudios, Traducción e Interpretación, etc.) y sus agentes temporales (asistentes de los eurodiputados y personal y Secretariado de los grupos parlamentarios).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa reforzó el papel del Parlamento Europeo en el entramado comunitario, hasta el punto de que es posible afirmar que fue la institución más fortalecida. No en vano, ejerce funciones de legitimación de la dirección política comunitaria al proceder al examen individualizado de cada una de las candidaturas al Colegio de Comisarios —no siendo infrecuente el rechazo de alguna— y participar en la investidura del conjunto de la Comisión. Merece la pena detenerse en la elección del presidente de la Comisión. Corresponde al Parlamento elegir al candidato por mayoría absoluta, tras la propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada, que debe tener «en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo». Desde hace años, y especialmente desde una decisión de 2018, el Parlamento ha promovido activamente la idea de que el Consejo Europeo, al formular la propuesta, debe hacerla de entre las personas escogidas expresamente como candidatas a la Presidencia de la Comisión por los partidos políticos europeos en las elecciones. Este principio, conocido como *Spitzenkandidat*, naufragó en 2019 en la primera oportunidad en que pudo llevarse a la práctica, pues el Consejo Europeo propuso, y el Parlamento Europeo terminó respaldando, a una candidata *outsider*, Ursula von der Leyen, que no había concurrido a las elecciones. Habrá que esperar a los próximos comicios para comprobar si este principio es enterrado definitivamente o si, por el contrario, es rescatado y cobra fuerza para convertirse en una auténtica costumbre constitucional europea.

El Parlamento también desempeña la función legislativa como colegislador junto con el Consejo. El Tratado de Lisboa amplió ese papel a nuevos

ámbitos legislativos, lo que supone que en la actualidad abarca más de ochenta. Algunos de la máxima relevancia, como el comercio exterior, la energía, el medio ambiente o la Política Agrícola Común. Además, el antiguo III pilar, ahora llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es una de esas políticas que ha dejado de pertenecer al ámbito intergubernamental para pasar al comunitario. Es decir, el Parlamento Europeo adquiere el papel de legislador, en pie de igualdad con el Consejo, en cuestiones tan relevantes como ciudadanía, extranjería, asilo, refugio, gestión común de fronteras exteriores de la UE, política común migratoria, cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra la criminalidad organizada grave y transfronteriza o cooperación antiterrorista. De su examen se ocupa López Aguilar en el capítulo quinto del libro. Así, da cuenta de los relevantes actos legislativos y resoluciones del Parlamento Europeo aprobados en estas materias, así como de los objetivos marcados por las instituciones europeas para esta legislatura 2019/2024, como el desarrollo normativo del Pacto Europeo sobre Migraciones y Asilo o la actualización del Reglamento de Dublín. En este punto, y en un tono crítico que destila preocupación y amargura, el autor realiza un repaso del marco jurídico con el que la Unión Europea (UE) está afrontando los problemas derivados del hecho migratorio, las demandas de asilo y el fenómeno de los refugiados.

También se ocupa de todo lo relativo al *rule of law*. Como es sabido, varios Estados miembros, con Hungría y Polonia a la cabeza, han experimentado regresiones autoritarias hacia «democracias iliberales» en los últimos años. Se trata de regímenes que amenazan los valores y principios consagrados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los conocidos como «criterios de Copenhague», que exigen el respeto a los fundamentos básicos del Estado de Derecho, la democracia representativa y la protección de los derechos de personas y minorías. El Parlamento Europeo, y en concreto la Comisión LIBE, han sido especialmente beligerantes ante estas derivas. Entre las iniciativas adoptadas, destaca la incoación del mecanismo contemplado en el art. 7 TUE con relación a Hungría y Polonia (mecanismo extremadamente complejo, que en la fase final exige la unanimidad de los miembros del Consejo, excepto el Estado examinado, para constatar que existe una «violación grave» de los principios del art. 2 TUE), y que puede desembocar en la imposición de sanciones e, incluso, la suspensión del derecho de voto en el Consejo. Cabe destacar otras medidas, como el mandato a la Comisión Europea para condicionar el acceso al presupuesto y fondos europeos al cumplimiento de los estándares del art. 2 TUE; o la iniciativa para articular un ciclo político del Marco de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales, que, de forma sistemática, general y con periodicidad anual, permita a la Comisión realizar un informe donde examine la legislación y los

proyectos de reforma constitucional de los Estados miembros que puedan incidir sobre los «criterios de Copenhague», y sirva para monitorizar el estado de la cuestión en cada país.

La expansión del ámbito de decisión del Parlamento Europeo ha supuesto, en consecuencia, la de su método de toma de decisiones característico: el procedimiento legislativo ordinario. A grandes rasgos, la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión Europea; Consejo y Parlamento Europeo actúan como colegisladores; y, en ocasiones, participan algunas instituciones consultivas como el Consejo Económico y Social o el Comité de las Regiones. Una vez presentada la propuesta legislativa por la Comisión se produce la «primera lectura», que supone su debate y negociación en la comisión legislativa correspondiente, proceso conducido por el *rapporteur* o ponente designado y los *shadows* o «ponentes en la sombra», y que culminará con su votación en el pleno. En caso de discrepancia entre Parlamento y Consejo, se abre una fase de «segunda lectura» en ambas instituciones. Si en la votación de la primera lectura así lo acuerda el pleno del Parlamento, pueden iniciarse las negociaciones tripartitas o *trilogos*, donde la Comisión jugará un papel de mediador para acercar posiciones y consensuar un texto compartido. En caso de que las negociaciones lleguen a un punto muerto, cabe la posibilidad de poner en marcha un «Comité de Conciliación» paritario, una última bala, donde llegar a un acuerdo si así lo decide la mayoría de las respectivas representaciones. En todo caso, el texto finalmente acordado debe recibir el respaldo tanto del pleno del Parlamento cuanto de la mayoría cualificada del Consejo. Para concluir, el texto será firmado y rubricado por las autoridades correspondientes y se procederá a su publicación oficial en el *Diario Oficial de la Unión Europea* con la indicación de la fecha de su entrada en vigor.

¿Adolece el Parlamento Europeo de un déficit democrático? El autor dedica un capítulo a dar respuesta a esta pregunta. La UE es la única organización internacional que puede presumir de contar con un Parlamento multinacional elegido democráticamente, al menos desde el año 1979, de modo que resulta difícil atribuirle hoy ese presunto déficit en la medida en que se trata de la única institución europea directamente elegida, legitimada por el sufragio universal de cuatrocientos treinta millones de ciudadanos europeos (quinientos, con anterioridad al *Brexit*). No puede achacársele otro tipo de déficits de índole funcional en comparación con los parlamentos nacionales, pues ejerce las funciones clásicas que se les presupone a los parlamentos. Como hemos visto, ostenta la función legislativa en muy distintos ámbitos, algunos, incluso, encuadrables en parcelas tradicionalmente asociadas al núcleo de la soberanía estatal. Tampoco puede imputársele falta de relevancia política, pues asume un papel central en la investidura de los comisarios y de la Comisión como órgano colegiado y, a resultas de esa relación de confianza

parlamentaria, ejerce la función de control al Ejecutivo europeo. Ninguna insuficiencia se aprecia, en fin, en la función presupuestaria, donde el Parlamento participa en el debate, enmienda y aprobación del presupuesto europeo. Ya no estamos, pues, ante la otrora asamblea representativa de segundo grado, compuesta por parlamentarios designados por los respectivos parlamentos nacionales, y con funciones meramente deliberativas.

Conuerdo con López Aguilar en que el verdadero déficit que padece el Parlamento Europeo es de carácter comunicativo. La principal carencia de la institución parlamentaria europea radica, ciertamente, en su escasa proyección. Esa débil visibilidad no tiene que ver con la falta de transparencia, sino que está relacionada con la falta de un genuino espacio público europeo donde pueda germinar una auténtica opinión pública europea, gracias, también, a la existencia de medios de comunicación que cubran suficientemente la cotidianidad de la política comunitaria. La pregunta que habría que hacerse, me temo, es hasta qué punto ese déficit de comunicación del Parlamento Europeo —y de las instituciones comunitarias en general— obedece a razones de oferta o si, en realidad, la debilidad de los vínculos entre ciudadanía y Parlamento tiene que ver con un problema de demanda.

En el último capítulo, López Aguilar formula unas reflexiones con motivo de las distintas crisis acontecidas desde la Gran Recesión (refugiados, *Brexit*, COVID-19, etc.). Es aquí donde el tono profesoral deja paso a otro cuasi ensayístico, donde el autor se encasqueta el sombrero político y se explaya en sus críticas al modo en que se ha conducido la UE durante las crisis de la última década. Quiero centrarme aquí en las reformas institucionales que propone el autor sobre la organización y funcionamiento del Parlamento Europeo en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, auspiciada por la Comisión Von der Leyen. Coincido en su reivindicación de homogeneizar las reglas electorales de los Estados miembros para las elecciones europeas, cuyo reto más destacado pasa por revitalizar la idea del *Spitzenkandidat*, muy tocada tras desecharse poco después de las elecciones de 2019. También propone que el Parlamento posea una auténtica iniciativa legislativa, así como fortalecer los instrumentos de control a su alcance para exigir la responsabilidad política de la Comisión. Y en lo referente a la función presupuestaria, plantea el razonable acompasamiento del Marco Financiero Plurianual (siete años) con los tiempos del mandato del Parlamento y la Comisión (cinco años), con el fin último de mejorar la rendición de cuentas y consiguiente atribución de responsabilidades políticas por parte de los ciudadanos.

Antes de concluir, me gustaría destacar que se trata de un libro que, al margen de su evidente vocación académica, destila pasión por el parlamentarismo y por el europeísmo, esto es, por la civilización. Con una prosa rutilante, en ocasiones barroca, e impetuosa en algunos pasajes, Juan Fernando López

Aguilar nos transporta en un trayecto que traspasa el perímetro del Parlamento Europeo y que, más bien, ofrece una panorámica del complejo institucional comunitario, amén de reflexionar sobre las crisis europeas recientes. Como buen constitucionalista, recalca aquellas singularidades del Parlamento Europeo que pueden resultar de interés en perspectiva comparada, y trata de esclarecer cuál es la textura del peculiar e intrincado sistema político de la UE. Como buen europeísta, no abdica de su responsabilidad de ofrecer posibles soluciones frente a las amenazas que enfrenta el proceso de integración europea y de bosquejar cuál es el horizonte hacia el que, a su juicio, debería avanzarse. En definitiva, se trata de un libro realmente útil para aquel que quiera aproximarse a la realidad del Parlamento Europeo, ya se trate de un alumno que aspire a adquirir nociones básicas sobre la institución, de un jurista más experimentado que quiera conocer más sobre sus singularidades o, simplemente, de una persona ávida por entender mejor los principales problemas que arrostramos los europeos contemporáneos.

Carlos Fernández Esquer

Universidad Nacional de Educación a Distancia

UNA REIVINDICACIÓN NECESARIA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA: *El procedimiento legislativo en lectura única*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2020, 363 págs.

Recensionar un libro es siempre una tarea grata. En este caso, lo es por partida doble. Por quién lo escribe y por el tema que lo protagoniza. En todo caso, como no es lugar para realizar panegíricos, me limitaré a explicar por qué me resulta atractivo el tema, el procedimiento de lectura única. Una explicación que más de uno considerará debida. Estoy seguro de que en alguna ocasión la autora fue interpelada por la elección de un tema en apariencia poco seductor. El procedimiento siempre parece hostil y los denominados procedimientos especiales, se suele escuchar, un tema menor. Precisamente, esa apariencia es presupuesto del primer mérito de la autora. Haber sabido ver detrás de la teórica hostilidad, e incluso marginalidad del tema, lo que de relevante tiene. Importancia que se sustenta tanto en la problemática jurídica que plantea como en su significado no solo en y para el derecho parlamentario, sino, en general, para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, especialmente, de la función legislativa.

Como antesala al estricto comentario de la obra, creo pertinente llamar la atención sobre la relevancia que en nuestros días tienen las cuestiones