

# LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES \*

ANTONELLA SCIORTINO \*\*

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. UNA PANORÁMICA SOBRE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA
3. LOS EFECTOS DE LAS IMPOSICIONES EUROPEAS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS. PARLAMENTO Y GOBIERNO: RELACIONES EN MATERIA DE DECISIONES FINANCIERAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO
4. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: BREVE EXCURSUS
5. LAS NUEVAS REGLAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: ¿QUÉ PAPEL ESPERA A LOS PARLAMENTOS NACIONALES? ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

## 1. INTRODUCCIÓN

El papel de los Parlamentos nacionales en el marco de las reglas de la nueva gobernanza económica europea resulta un tema complejo y engañoso en la medida en que, por lo general, da por descontado el ya problemático papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea y, concretamente, el papel que estos órganos están llamados a desempeñar para dar continuidad, dentro de los propios ordenamientos, a las nuevas reglas de gobernanza económica europea (la más reciente, el denominado

\* Traducido del italiano por Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez.

\*\* Catedrática de Derecho Constitucional. Università degli studi di Palermo.

«Fiscal compact», es decir, el Tratado sobre la estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria, de 2 de marzo de 2012).

El trasfondo teórico no resulta menos complicado porque implica considerar de forma conjunta decisiones en materia de presupuestos y hacienda pública, forma de Estado, procesos democráticos para la toma de decisiones y efectiva titularidad de la dirección política financiera (con evidentes repercusiones sobre la forma de gobierno).

A partir de la crisis de 2008 (con la quiebra del banco de negocios «Lehman Brothers»), inicialmente advertida sólo por parte de los mercados financieros, después proclamada en algunos Estados miembros como Grecia<sup>1</sup> en 2010 y con contagios hacia muchos Estados como Italia, España, Portugal o Irlanda, la U.E. comenzó a activar una serie de medidas normativas en materia de gobernanza económica europea para tratar de contener la crisis, cuyos resultados aún no resultan enteramente predecibles.

<sup>1</sup> Para evitar el «contagio», los órganos de la Unión Europea y los Estados miembros de la Eurozona han puesto a punto una serie de medidas entre las que se encuentra la concesión de préstamos condicionada a la realización de un programa de reformas estructurales y de ajuste de las cuentas públicas. La complejidad de la situación ha hecho necesaria la creación de un mecanismo temporal de gestión de la crisis constituido por dos instrumentos: el EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism), recurso a préstamos con fondos UE, y la EFSF (European Financial Stability Facility), una sociedad autorizada para recopilar recursos de los mercados con la garantía de los Países de la Eurozona. Los recursos captados de dicho modo pueden ser destinados a Estados miembros en dificultades siempre que se apliquen en perseguir rigurosas políticas presupuestarias. El FMI (Fondo Monetario Internacional) se ha manifestado disponible para prestar ulteriores ayudas. V., I. VISCO, «La governance economica europea: riforma e implicazioni», en *www.bancaditalia.it* de 2011. Sobre la emisión de «Eurobond» para ayudar a reestructurar las deudas públicas nacionales y reducir las especulaciones A. QUADRIO CURZIO, «A proposito di bond europei», en *Il Mulino*, 2/2011, p. 282 y ss.; sobre las primeras reacciones ante la crisis v. C. PINELLI, «La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni», en G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Passigli Editori, 2009, p. 317 y ss.; sobre la naturaleza de la crisis, reconocible también en la «miopía» de los Gobiernos, de las empresas, de la comunicación, de los mercados, de las familias, v. T. PADOA-SCHIOPPA, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Il Mulino, 2009.

bles<sup>2</sup>. Su origen, sin embargo, fue anunciado de forma profética por Nouriel Roubini<sup>3</sup> ya en 2006 a partir de la convergencia de varios factores como la crisis de los préstamos inmobiliarios americanos, la oscilación de los precios del petróleo y la consiguiente crisis de confianza de los consumidores.

La normativa europea (que a continuación intentaré reconstruir sintéticamente y en la medida en que interese como apoyo para nuestra investigación) que se ubica en un proceso aún inconcluso, incide no poco sobre ámbitos competenciales «soberanos» de los Estados miembros que se ven

<sup>2</sup> La crisis financiera global ha puesto de manifiesto no pocos puntos débiles en la construcción europea de una gobernanza económica europea eficaz. En concreto: la ausencia de mecanismos de intervención rápidos en el caso de graves crisis financieras de uno de los Estados miembros; la existencia de rígidas disposiciones en materia de política económica y monetaria no ha evitado la adopción de políticas presupuestarias nacionales poco prudentes y alejadas de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la evidente demostración de que la disciplina presupuestaria no resulta suficiente sin una adecuada coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y mecanismos de vigilancia multilateral para la prevención, monitorización y corrección de los desequilibrios macroeconómicos derivados de las cuentas con el extranjero y otros factores; el riesgo de «contagio» entre el sistema bancario y los propios Estados miembros ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema financiero y también las carencias en el gobierno europeo en materia económica. Para una profundización v. I. VISCO, *op. cit.*; G. PITRUZZELLA, «Chi governa la finanza pubblica in Europa?», en *Quad. cost.*, 2012, p. 20, que pone de manifiesto cómo incluso los países con tasas de crecimiento muy elevadas y caracterizados por un proceso de convergencia casi concluido, han sido golpeados por la crisis cuando, tras intervenciones realizadas en apoyo de la financiación privada, han alcanzado niveles de deuda elevados y déficits públicos excesivos (España e Irlanda). Para un análisis atento de la crisis financiera resulta imprescindible la lectura de R. A. POSNER, *La crisi della democrazia capitalista*, Università Bocconi Editore, 2010.

<sup>3</sup> N. ROUBINI, S. MIHM, *La crisi non è finita*, Feltrinelli, 2010; J. E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, 2010, se encuentra entre los economistas que lanzó señales de alarma junto a otros economistas keynesianos (convencidos de que el mercado no puede corregirse sólo) y, por tanto, preocupados por la burbuja inmobiliaria; de diferente opinión es R. E. LUCAS, «In defense of the Dismal Science», en *Economist*, de 6 de agosto de 2009, el cual sostiene que antes de la quiebra de Lehman Brothers el riesgo de una crisis financiera no era predecible.

fuertemente condicionados en la elaboración de las políticas económicas y financieras que corresponden a los parlamentos y gobiernos nacionales<sup>4</sup>. A ello se añade que las repercusiones (o mejor, los efectos) especialmente duros de algunas medidas resultan «mal toleradas» por amplios sectores de la ciudadanía comunitaria, también porque se perciben como el resultado de elecciones adoptadas por unos pocos gobiernos nacionales, aquéllos con economías más saneadas y virtuosas (Alemania, en primer lugar). Todo esto no podía ni puede dejar de repercutir sobre los equilibrios institucionales y constitucionales de los países de la U.E., en concreto, por cuanto aquí nos interesa, sobre la dimensión «parlamentaria» de los procesos de toma de decisiones particularmente delicados como son los que afectan a las materias de hacienda pública y de políticas fiscales. La crisis, además, como podía preverse, no ha alcanzado tan sólo la dimensión económica, sino que se ha extendido también a la dimensión institucional de la Eurozona<sup>5</sup>. Por un lado, los Estados han tenido que planificar instrumentos para reactivar la economía, incluyendo medidas de apoyo a la banca; por otro, han tenido que afrontar la emergencia de la propia deuda soberana recurriendo a drásticas medidas de reequilibrio de los presupuestos nacionales. El conjunto de las intervenciones de la UE para afrontar la crisis financiera ha puesto en evidencia la prevalencia de la lógica intergubernamental frente a la comunitaria, provocando una alteración en los equilibrios institucionales comunitarios (de duración incierta). Como es evidente, la Comisión, con el objetivo de hacer más acuciantes las obligaciones del Pacto de estabilidad

<sup>4</sup> Sobre los riesgos del Eurosistema en términos de soberanía, democracia y libertad, v. G. GUARINO, *Eurosistema, Analisi e prospettive*, Giuffrè, 2006, spec. pp. 187-188.

<sup>5</sup> Sobre las paradojas de la crisis, v. J. P. FITOUSSI, «Una crisi che interroga l'Europa», en AA.VV., *Fare i conti con la crisi*, Il Mulino, 2010, p. 9 y ss., donde se pone de manifiesto la asimetría entre Europa y las otras regiones del mundo en el sentido de que en la primera existe un sistema de gobernanza sin nadie que asuma la responsabilidad sustituida sólo por un conjunto de reglas que gestionan el sistema; sobre el peor escenario al que podría conducir el aumento desmesurado de la deuda pública, v. J. ATTALI, *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*, Fazi Editore, 2010, p. 111 y ss.

y crecimiento, ha establecido una estrategia de la Unión basada en tres prioridades (crecimiento inteligente, sostenible e integrador)<sup>6</sup>.

Dentro de la Estrategia Europa 2020, la Comisión ha tomado varias iniciativas con el fin de reforzar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros entre las cuales figuran dos Comunicaciones<sup>7</sup> con las que se ha realizado una contribución a los trabajos de la «Task force»<sup>8</sup> sobre gobernanza económica creada a iniciativa del Consejo Europeo de 25-26 de marzo de 2010 con el deber de ofrecer un conjunto de medidas adecuadas para hacer frente a la crisis y supervisar las políticas presupuestarias nacionales. La «Task force», valiéndose también del trabajo de la Comisión, ha elaborado un enfoque autónomo propio que, bajo el mandato del Consejo Europeo, se traducirá en un proyecto de Decisión del propio Consejo Europeo. Ha surgido así una mutación en los equilibrios institucionales de los órganos comunitarios que presagia posibles tensiones: el verdadero protagonista de la reforma de la gobernanza económica parece ser la citada «Task force», que aparenta haber debilitado el papel del órgano supranacional por excelencia particularmente competente en la ejecución administrativa de los nuevos mecanismos de gobernanza<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Comisión Europea, Bruselas, Europa 2020. «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» 3. 3 2010. COM (2010) 2020. El nombre dado al documento revela los ambiciosos objetivos a largo plazo en materia de: empleo, energía y ambiente, investigación e innovación, reducción de la exclusión social y la pobreza, educación.

<sup>7</sup> «Reforzar la coordinación de las políticas económicas» Com (2010) 250 de 12 de mayo, y «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» Com (2010) 367, de 30 de junio.

<sup>8</sup> La composición de la Task force revela una naturaleza esencialmente intergubernamental. Encontramos Estados miembros, además, naturalmente, del Presidente del Consejo Europeo Von Rompuy, los representantes de los 27 países miembros, el Comisario Rehn (en representación de la Comisión Europea), el presidente representando a la Comisión Europea, el presidente Trichet por la Banca Central europea y el Primer Ministro Juncker por el Eurogrupo.

<sup>9</sup> Sobre los nuevos equilibrios institucionales dentro de la UE y sobre el papel del Presidente del Consejo Europeo, v. E. CHITI, «Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione», en *Giornale di dir. amm.*, 3/2011, p. 311 y ss.

Más allá de las tensiones a las que me refería hace un momento en relación con los equilibrios institucionales de los órganos comunitarios, no han faltado aquellas que han llevado a muchos países a revisar su propia normativa en materia de contabilidad y hacienda públicas. En Italia, por ejemplo, se ha asistido, entre 2010 y 2011, a 5 operaciones normativas de carácter financiero y, por último, en muchos países de la Eurozona, en coherencia con algunas indicaciones del «Pacto “Europlus”»<sup>10</sup>, a reformas constitucionales (algunas aún «in itinere») para introducir el equilibrio presupuestario en la Constitución<sup>11</sup>.

## **2. UNA PANORÁMICA SOBRE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA**

No puede plantearse en esta sede analizar y profundizar en todos y cada uno de los instrumentos de gobernanza económica europea puestos a punto por los órganos comunitarios para hacer frente a la crisis financiera, pero

<sup>10</sup> El Pacto «EUROPLUS» fue firmado el 25.3.2011 por los Estados miembros de la Eurozona, con la adhesión de Bulgaria, Dinamarca, Lituania, Letonia, Polonia y Rumanía. El mismo constituye un reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PSC) de 1997, que contiene ya cuatro objetivos a perseguir: estimular la competitividad, estimular el empleo, reforzar la estabilidad financiera; concurrir ulteriormente a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dentro de este último objetivo se inserta un párrafo con el título «reglas presupuestarias nacionales» donde se prevé que los estados miembros se obligarán a asumir en la legislación nacional, las reglas presupuestarias de la UE fijadas en el PSC: los Estados podrán elegir el concreto instrumento nacional con tal de que tenga naturaleza vinculante. La forma exacta de la regla podrá ser elegida por cada país, pero deberá de ser capaz de garantizar la disciplina del presupuesto a escala nacional y subnacional. La Comisión tendrá la posibilidad, en el pleno respeto de las prerrogativas de los Parlamentos nacionales, de ser consultada, primero en su adopción de forma que se garantice que resulte sinérgica en relación con las reglas de la UE. No se hace mención al equilibrio presupuestario en sentido estricto como sí ocurría en el Fiscal Compact, pero este pacto, en conexión con otros, constituye un empujón para la adopción de tales reformas constitucionales.

<sup>11</sup> En Italia, v. ley cost. de 20 de abril de 2012 n. 1, referida a la «Introducción del principio del equilibrio presupuestario en la Carta constitucional».

resulta necesario por lo menos poner de relieve las coordenadas básicas de las nuevas medidas con el fin de comprender sus dinámicas y las interacciones con la hacienda pública de los Estados miembros y, especialmente, para destacar el papel de los Parlamentos nacionales en la puesta en funcionamiento de tales medidas.

Comenzando precisamente por el Tratado «Fiscal Compact», esto es, por el Pacto presupuestario firmado por 25 Estados miembros de la U.E. el pasado 2 de marzo (2012), sobre cuyos contenidos se había alcanzado un acuerdo<sup>12</sup> en el Consejo Europeo de Bruselas del 8 y 9 de diciembre de 2011, y definido en la reunión de 30 de enero de 2012, el mismo confirma las medidas contenidas en el «*Six Pack*», en el Pacto «Europlus» y añade otras diferentes. Este tratado económico-financiero no se incluye en el TUE ni en el TFUE a pesar de que en aquél se prevé que, en el plazo de 5 años desde su entrada en vigor, se valorará la oportunidad de insertarlo en el marco jurídico de la U.E. considerando también el grado de ejecución alcanzado.

El nuevo tratado ha sido preparado por un equipo de trabajo constituido por representantes de los Estados miembros (de rango no ministerial), la Comisión Europea, un observador del Reino Unido y tres representantes del Parlamento Europeo. Se aplica a los países contrayentes cuya moneda es el Euro y a los restantes Estados miembros de la U.E. que hayan ratificado el Tratado. Entrará en vigor el 1 de enero de 2013 y, tras la ratificación, todo país deberá de haber introducido antes de enero de 2014 la regla del equilibrio presupuestario, condición indispensable para eventuales préstamos del MES (Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera) y para poder contar con el Fondo Permanente para el rescate de Estados, puesto en marcha desde julio de 2012.

El art. 3 resulta especialmente arduo e «invasivo» para las políticas presupuestarias de los Estados firmantes. El mismo prevé, como añadido y sin perjuicio para las obligaciones ya derivadas del derecho de la Unión, que:

<sup>12</sup> Todos los 17 miembros de la Eurozona han puesto a punto las reglas fundamentales del Tratado de Estabilidad Fiscal que vuelven más rígidos los parámetros referidos a la relación déficit/PIB y deuda/PIB, con la previsión de sanciones automáticas en caso de violaciones.

— el presupuesto del Estado debe hallarse equilibrado o en superávit (el principio del equilibrio presupuestario ya estaba previsto en el ámbito de los compromisos contraídos por el Pacto «Europlus»). Se considera respetado este principio si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, tal y como se establece en el marco del «Six Pack», con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado y, para aquellos países cuya deuda sea inferior al 60% del PIB, un 1'1%. Los Estados podrán desviarse de este objetivo en circunstancias excepcionales (que en el mismo artículo 3 se definen como eventos imprevistos, es decir, fuera del control de los Estados); y si la relación déficit/PIB desciende por debajo del 60%, los Estados deben introducir en su ordenamiento un «mecanismo de corrección automático» «sobre la base de principios comunes propuestos por la Comisión Europea referidos en particular a la naturaleza, el alcance y el marco temporal de la acción correctora a adoptar, incluso ante circunstancias excepcionales, y el papel y la independencia de las instituciones responsables en el ámbito nacional para el control del cumplimiento de las reglas enunciadas en el párrafo 1.». El párrafo 2 añade que dicho mecanismo de corrección debe respetar plenamente las «prerrogativas» de los Parlamentos nacionales. Esto significa que los Parlamentos nacionales, antes de adoptar las respectivas medidas, deberán consultar preventivamente a la Comisión para que pueda verificar su congruencia con respecto al fin. Refiriéndose siempre a los Parlamentos nacionales, el art. 13 del mismo Tratado prevé que, de acuerdo con cuanto se prevé en el Título II del Protocolo n. 1 sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la U.E. incorporado al Tratado de la UE, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y promoción de una conferencia de representantes de las respectivas comisiones parlamentarias para discutir las políticas presupuestarias y otras cuestiones atinentes.

Junto a este Tratado existe además un grupo de medidas en materia de gobernanza económica europea dispuestas sobre la base del Título VIII del TFUE relativo a la Política económica y monetaria que constituyen los presupuestos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y consta de una parte preventiva y de una parte correctiva integradas y modificadas por las disposi-

ciones del «Six Pack»<sup>13</sup>. El conjunto de disposiciones contenidas en el Título VIII del TFUE relativo a la Política económica y monetaria prevé la adopción de una política económica fundada sobre la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, sobre el mercado interior y sobre la definición de objetivos comunes (art. 119). Para la realización de tales objetivos, el art. 121 prevé que el Consejo, bajo recomendación de la Comisión, establezca un plan director para las políticas económicas de los Estados de la Unión del que dará cuenta al Consejo Europeo. Éste último, sobre la base de los resultados, deliberará con respecto a las conclusiones de forma que después el Consejo pueda adoptar una recomendación para poner a punto las referidas directrices generales. Dicho marco constitucional se halla integrado por una parte preventiva y otra correctiva especificadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y objeto de modificación reciente por obra del «Six Pack»<sup>14</sup>. El art. 121 prevé la denominada

<sup>13</sup> Como es conocido, con la denominación de «Six Pack» se entiende aquel paquete de medidas constituido por seis actos normativos, 5 reglamentos y 1 directiva: Reglamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) n. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y, por último, la Directiva 2011/85/UE del Consejo del 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<sup>14</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue profundamente modificado por el «Six Pack» tanto en la parte preventiva como en la correctora. La primera parte prevé que todo estado miembro adopte una «política presupuestaria prudente» con el fin de respetar el objetivo presupuestario a medio plazo (OMT) definido en los correspon-

vigilancia multilateral, una suerte de supervisión que opera el Consejo, apoyado en los informes preparados por la Comisión, para hacer un seguimiento de la marcha económica en cada Estado miembro y en la Unión, así como de la coherencia de las políticas económicas con las directrices económicas generales antes citadas. Los Estados miembros están obligados a colaborar transmitiendo a la Comisión las informaciones relativas a todas las medidas económicas adoptadas. En el caso de que se detecten infracciones (políticas económicas no coherentes con las directrices generales o cualesquiera situaciones que puedan poner en peligro el buen funcionamiento de la Unión económica y monetaria) entra en juego la parte correctiva. Con dicho fin, la Comisión puede dirigir una advertencia y el Consejo una recomendación al estado interesado. Si el Consejo, a propuesta de la Comisión, decide hacer públicas sus propias recomendaciones y ambos informan al Parlamento Europeo acerca de los resultados de la vigilancia multilateral, el Presidente del Consejo puede ser invitado a presentarse ante el Parlamento Europeo para poner en marcha lo que en el «Six Pack» se define como «diálogo económico».

---

dientes programas de estabilidad objeto de valoración preventiva con respecto a la adopción de las decisiones nacionales sobre el presupuesto para el año sucesivo. El Reglamento (CE) n. 1175 de 2011 prescribe que el programa de estabilidad nacional debe contener: a) la evolución prevista para la relación déficit/PIB, la evolución programada del crecimiento del gasto público, la evolución programada del crecimiento del ingreso público ante políticas mantenidas y las medidas discrecionales programadas en materia de ingresos; b) indicadores sobre los pasivos; c) datos sobre la coherencia del programa de estabilidad con las líneas directrices de política económica y el programa nacional de reforma; d) hipótesis sobre la marcha de la economía; e) una estimación cuantitativa de las medidas presupuestarias y de las restantes medidas de política económica adoptadas para lograr los objetivos del programa. La parte correctora entra en juego para aquellos Estados cuya deuda supere el 60% del PIB. El parámetro de referencia para la disminución de la excedencia de deuda se fija en una vigésima parte al año de la excedencia con respecto al límite del 60% con la excepción de aquellos Estados que, a fecha de noviembre de 2011, son destinatarios de un procedimiento para déficits excesivos para los cuales basta que el mismo experimente progresos suficientes según la valoración contenida en el dictamen adoptado por el Consejo sobre el respectivo programa de estabilidad.

Una política económica y monetaria común implica también formas de solidaridad entre los Estados miembros con el fin de superar momentos de particular crisis indicados en el art. 122 TFUE (graves dificultades en el abastecimiento de productos indispensables como la energía o en caso de desastres naturales o circunstancias excepcionales que no dependen del Estado miembro). En tal caso, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede conceder una asistencia financiera de la que informará al Parlamento Europeo. En cualquier caso está prohibida la concesión de giros en descubierto u otras formas de ayuda crediticia por parte del BCE (art. 123) y de los Bancos Centrales nacionales, así como formas privilegiadas de acceso al crédito. El art. 126 prevé la prohibición de déficits públicos excesivos evaluables sobre la base de los criterios indicados en el párrafo 2, letras a) y b) y especificados en el protocolo sobre el procedimiento para los déficits excesivos incorporado a los Tratados. El órgano encargado de la vigilancia de la situación presupuestaria y de la entidad de la deuda pública en los Estados miembros es la Comisión, que elabora un informe en caso de déficit excesivo que podría verificarse también en el caso de que se respeten las obligaciones indicadas. El Estado miembro interesado puede formular observaciones antes de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, decida si efectivamente persiste el déficit excesivo. En este último caso, de hecho, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopta recomendaciones que se hacen públicas sólo en el caso de que no deban ser cumplidas en los plazos preestablecidos. En caso de que el Estado persista en incumplir las recomendaciones, el Consejo puede intimar al estado para que disponga un plan de reentrada en los parámetros siguiendo acciones sometidas a plazos temporales concretos. En caso contrario, el Consejo aplicará una o varias de las medidas indicadas en el párrafo 11 del art. 126 del TFUE.

Sobre esta base jurídica, las medidas ya existentes se han hecho más acuciantes y se han introducido otras nuevas para hacer frente a la gravedad de la crisis siguiendo el método de la coordinación preventiva y de la vigilancia de las políticas económicas nacionales. El nuevo sistema de gobernanza económica se basa en cinco pilares: 1) coordinación de las políticas económicas nacionales dentro del «semestre europeo»; 2) aplicación rigurosa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tal y como fue modificado; 3) una mayor vigilancia macroeconómica; 4) introducción de los requisi-

tos mínimos para los marcos presupuestarios nacionales; 5) instrumentos de gestión de la crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona Euro.

Por continuar con el tema de las obligaciones presupuestarias, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, referida a los requisitos para los marcos presupuestarios nacionales, ha establecido ulteriores reglas para evitar déficits excesivos, empezando por sistemas de contabilidad pública que cubran todos los subsectores de la Administración pública sujetos a control interno y auditoría independiente (art. 3). Todo Estado debe asegurar que la programación del presupuesto se base sobre los datos macrofinancieros más probables-posibles y sobre previsiones macroeconómicas y presupuestarias elaboradas por organismos independientes «ad hoc» identificados. Junto a los marcos presupuestarios anuales, los Estados quedan obligados (art. 9) a elaborar marcos presupuestarios a medio plazo siguiendo una prospectiva de programación trienal en la que deberán indicar objetivos presupuestarios plurianuales globales en términos de déficit y deuda pública, previsiones de toda partida de gasto o de ingreso importantes de la Administración pública, un marco de las políticas previstas a medio plazo que afecten a la Administración pública y una valoración de los efectos de estas políticas sobre la hacienda pública. La misma Directiva prevé además que los marcos presupuestarios a medio plazo podrán ser modificados en caso de formación de un nuevo gobierno tras las elecciones políticas en coherencia con su propio programa político (art. 11). Estas reglas —precisa la Directiva— se aplican a todos los subsectores de la Administración pública (arts. 12-14). En dicho sentido, todo Estado miembro deberá crear mecanismos para la coordinación de todos los subsectores de la Administración pública en la programación del presupuesto (en Italia v. la ley n. 42 de 2009 sobre el denominado federalismo fiscal).

Para una más eficiente coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, la UE ha introducido el denominado Semestre europeo que constituye uno de los pilares sobre los cuales los órganos comunitarios pretenden fundamentar la gobernanza económica. El objetivo es el de prevenir para el futuro otras crisis financieras interviniendo tanto en la fase de programación de las políticas como en la de las decisiones financieras nacionales. El mismo consiste en una serie de procedimientos secuenciados

conforme a un orden temporal <sup>15</sup> establecido de manera que resulte posible coordinar «ex ante» las políticas económicas y presupuestarias y predisponer una vigilancia o supervisión adecuadas.

El ciclo de los procedimientos comienza con la presentación por parte de la Comisión de la investigación anual sobre el crecimiento (enero) seguida de la elaboración de las líneas-guía de política económica y presupuestaria tanto a escala europea como nacional (febrero/marzo). Los Estados miembros quedan obligados a someter los «planes nacionales de reforma» (PNR) a los dictámenes de la Estrategia Europa 2020 y los «programas de estabilidad» elaborados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (mitad de abril). Sobre la base de dichos documentos, la Comisión Europea prepara recomendaciones de política económica y presupuestaria dirigidas singularmente a los estados miembros (principios de junio). En junio de cada año, el Consejo ECOFIN y, por la parte que le compete, el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales, aprueban las recomendaciones de la Comisión teniendo en cuenta las orientaciones expresadas por el Consejo Europeo. En la segunda mitad del año, los Estados miembros aprueban las respectivas leyes de presupuestos teniendo en cuenta las recomendaciones antes mencionadas.

### **3. LOS EFECTOS DE LAS IMPOSICIONES EUROPEAS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS. PARLAMENTO Y GOBIERNO: RELACIONES EN MATERIA DE DECISIONES FINANCIERAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO**

El proceso de integración europea implica hoy más que nunca un replanteamiento de las instituciones y categorías relativas a la hacienda pública de los Estados miembros. Ya de por sí, el respeto de los parámetros pre-

<sup>15</sup> V. el Reglamento (CE) 1175/2011 integrante del «Six Pack» diferencia las distintas fases según se trate de Países pertenecientes a la Eurozona o ajenos a la misma, pero siempre integrantes de la UE.

vistos por las disposiciones del Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (con todas las modificaciones sucesivas) ha impuesto obligaciones apremiantes a las políticas económicas y presupuestarias nacionales, si bien no con las implicaciones tan intensas que se derivan de la normativa económica europea más reciente. Y si antes de la crisis financiera y de las nuevas reglas de gobernanza económica referidas con anterioridad ya se planteaba el problema de la naturaleza de dichas imposiciones europeas al procedimiento presupuestario <sup>16</sup>, ya sean de contenido o procedimentales, hoy en día, aquéllas de naturaleza material son las predominantes tal y como demuestra la introducción del equilibrio presupuestario requerido expresamente por el denominado «Fiscal compact» a los Estados de la Eurozona. Sin embargo, no faltan ni siquiera aquellas de naturaleza procedimental, especialmente patentes en el mecanismo de la vigilancia multilateral, el cual, aun presuponiendo el logro de determinados objetivos por parte de los Estados miembros, ha provocado dentro de los mismos la exigencia de prever vías procedimentales diseñadas para traducir la imposición material externa en imposición procedimental.

En el plano del derecho interno se halla además la cuestión de las repercusiones sobre la forma de gobierno ocasionada por el desplazamiento del baricentro de las decisiones financieras a favor de los Ejecutivos, propiciada también por la responsabilidad directa de estos últimos en sede comunitaria en la situación de las cuentas públicas. La historia nos dice que los Parlamentos nacionales siempre han reivindicado un control sobre la dirección político-financiera llevada a cabo por los Gobiernos, siendo ésta una de las características de la democracia parlamentaria. A ello se añade que la exigencia de la codeterminación (Parlamento-Gobierno) de la dirección político-financiera resulta importante para valorar las transformaciones sobre el plano de la forma de Estado, para determinar qué concreta ponderación debe operarse entre derechos sociales y equilibrio financiero. Y, sobre esto, el órgano de legitimación democrática por excelencia no puede

<sup>16</sup> V. G. RISOVECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, 2007, p. 38 y ss.

dejar de tener protagonismo. Se ha venido a crear una suerte de sistema institucional multinivel<sup>17</sup> que, por una parte, hace de interlocutor con las instituciones comunitarias y, por otra, con los entes territoriales subestatales: sumisión a las obligaciones derivadas de las disposiciones de la Política económica y monetaria de un lado y, de otro, nuevos mecanismos de acuerdo con las Regiones y Entes locales tras la reforma del Título V de la Constitución<sup>18</sup>. Dicho sistema ha hecho necesario coordinar los objetivos de las políticas económicas del Estado central con aquéllas de los entes subestatales para que ambas respetasen el PSC. El ordenamiento jurídico italiano ha intentado afrontar de forma distinta el problema de la gobernanza de las relaciones presupuestarias en multinivel, si bien dificultades nada irrelevantes pesan sobre la aplicación de la ley n. 42/2009 sobre el federalismo fiscal.

Las obligaciones europeas recientemente introducidas sobre el gobierno de la economía dentro de los Estados miembros han producido ulteriores imposiciones a la soberanía nacional hasta el punto de inducirles a remodelar el ciclo del presupuesto nacional con el fin de coordinarlo con los plazos previstos por el semestre europeo<sup>19</sup>. Es lo que ha sucedido en Italia, donde la ley n. 196 de 2009, que, como es sabido, ha sustituido a la ley n. 468 de 1978, ha sido modificada por la ley n. 39 de 2011 precisamente para coordinarse con los plazos de las nuevas reglas de gobernanza econó-

<sup>17</sup> Sobre estos aspectos v. A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, 2007.

<sup>18</sup> D. CABRAS, «Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione Europea, Stato e autonomie territoriali», en *www.federalismi.it* de 30/11/2010.

<sup>19</sup> Los instrumentos de programación financiera para la coordinación con el semestre europeo son: a) el DEF; b) la Nota de actualización del DEF que se ha de presentar ante las Cámaras antes del 20 de septiembre; c) el proyecto de ley de estabilidad que se ha de presentar a las Cámaras antes del 15 de octubre de cada año; e) el proyecto de ley de ajuste que se ha de presentar a las Cámaras antes del 30 de junio de cada año; f) los eventuales proyectos de ley ligados a la maniobra de hacienda pública que se han de presentar a las Cámaras en el mes de enero; g) los instrumentos específicos de programación de las Administraciones públicas diferentes del Estado (art. 2 ley 39/2011).

mica europea<sup>20</sup>. En efecto, el DEF («Documento di economia e finanza») que sustituye la DFP, debe ser presentado por el Gobierno a las Cámaras antes del 10 de abril de cada año para las consiguientes deliberaciones parlamentarias, una anticipación que tiene en cuenta el hecho de que el Plan Nacional de Reforma (PNR) y el Programa de Estabilidad deben ser presentados al Consejo de la Unión y a la Comisión Europea antes del 30 de abril (o, en cualquier caso, antes de los plazos indicados en el Código de conducta sobre la aplicación del PSC (art. 1 . n. 39/2011). La remodelación no afecta sólo a los plazos, sino también a los contenidos de los documentos programáticos. En sede europea, sobre estos aspectos se requiere una implicación de los Parlamentos nacionales llamados en concreto a la puesta a punto de los objetivos programáticos antes de que sean enviados a las instituciones comunitarias.

En particular, el art. 4 de la ley 196/2009 (tal y como se modificó por la ley 39/2011) prevé que el Gobierno proporcione todas las informaciones necesarias para que las Comisiones parlamentarias competentes de las dos Cámaras (también de forma conjunta)<sup>21</sup> puedan ejercer no sólo un control sobre la aplicación de la ley 39/2011, sino también desempeñar una actividad de dirección, formulando observaciones y valoraciones sobre los documentos presupuestarios y sobre los procedimientos de hacienda pública.

Esta nueva normativa confirma en parte cuanto se ha dicho antes acerca del diseño de las relaciones Parlamento-Gobierno: no sólo la ley n. 39,

<sup>20</sup> V. D. CABRAS, «Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali», en *www.federalismi.it* de 2010, n. 22; R. DICKMANN, «La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea», en *www.federalismi.it* de 2011, n. 8.

<sup>21</sup> Los Presidentes de cada cámara del Parlamento colaboraban con el desarrollo de la actividad instructora de las Comisiones parlamentarias competentes, en especial, en los siguientes ámbitos: monitorización, control y verificación de la marcha de la hacienda pública, verificación del estado de ejecución del proceso de reforma presupuestaria, en el análisis del contenido informativo necesario de los documentos transmitidos por el Gobierno, en la verificación de las metodologías utilizadas por el Gobierno para la cobertura de los gastos, en el análisis de las metodologías utilizadas para la elaboración de líneas de actuación de la hacienda pública (art. 4 ley 39/2011).

sino también la previsión de sucesivos decretos legislativos de ejecución confirman el desplazamiento del baricentro de las decisiones en materia de hacienda pública hacia éste último. Al Parlamento corresponde un papel prevalentemente de control y de dirección a través de la implicación de las Comisiones parlamentarias competentes para el presupuesto, llamadas a verificar la marcha de los ingresos y de los gastos, así como a expresar opiniones sobre los decretos legislativos de ejecución de la reforma. Presenta un carácter funcional con respecto a dichas actividades el flujo de informaciones provenientes del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Intervención del Estado sobre cuya base se efectúa la monitorización de la marcha de la hacienda pública y se avanzan propuestas acerca de los objetivos financieros cuando se evalúan los documentos programáticos.

#### **4. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: BREVE EXCURSUS**

Si, tal y como se ha visto, en sustancia, desde hace varios años, en muchos Estados miembros se ha asistido a un progresivo desplazamiento de las decisiones financieras a favor de los Ejecutivos, también por efecto de la directa responsabilidad de los mismos en la marcha de las cuentas públicas en sede comunitaria, el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea ha emergido con gran fuerza en relación con algunas decisiones de gobernanza económica (el caso de las ayudas a Grecia<sup>22</sup> es un ejemplo muy significativo).

<sup>22</sup> Sobre la problemática de la legitimidad de las ayudas a Grecia v. también G.L. TOSATO, «Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?», en *www.affari internazionali.it.*, donde se afronta la cuestión de la pretendida violación de la cláusula no bail-out y, por tanto, de la interpretación a dar al art. 125 TFUE en relación con el art. 122 TFUE (previsión de ayuda financiera a los Estados miembros en circunstancias especiales) y con el art. 3 TUE (principio de solidaridad de la Unión hacia sus miembros). Sobre la cuestión, v. también M. L. TUFANO, «Il principio del no bail-out nel diritto comunitario», en *Diritto dell'Unione europea*, 3/2002, p. 505 y ss.

Un sintético «excursus» del papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea<sup>23</sup> me parece congruente en el tratamiento de la temática que nos ocupa porque a través del papel atribuido a éstos se refleja una cierta concepción de la integración europea<sup>24</sup>, pudiendo aclarar, además, la relación entre representación política a escala nacional y representación política a escala europea<sup>25</sup>. Porque si, por un lado, los Parlamentos nacionales pueden conferir indirectamente legitimación democrática desde el exterior del sistema a través de la formación de una posición unitaria con el representante nacional en el seno del Consejo, por otro, la tendencia a «internalizar» la legitimación democrática procurada por los Parlamentos nacionales puede tener repercusiones tan negativas en el proceso decisonal comunitario que dicha legitimación debería buscarse sobre todo dentro del Parlamento Europeo<sup>26</sup>. Todo esto siendo conscientes de que el Parlamento Europeo y Parlamento nacional representan intereses distintos, uno el supranacional y el otro los nacionales.

Como es sabido, en la fase inicial del proceso de integración europea y hasta casi la mitad de los años 80, la participación de los Parlamentos nacionales en la vida de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) era considerada no deseable, presagio de conflictividad ligada a las diversas identidades nacionales. Bajo esta óptica, también el Parlamento Europeo,

<sup>23</sup> M. CARTABIA, «I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica», en <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic2005>.

<sup>24</sup> E. CANNIZZARO, «Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia», en *Diritto dell'Unione Europea*, 2/2009, p. 456 y ss.

<sup>25</sup> V. G. GUARINO, «Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (l'Unione europea quale Stato federale)», en [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) del 2008

<sup>26</sup> La democratización de la Unión Europea siempre ha sido una cuestión abierta y crucial. Sobre la intuición, después revelada como profética, de que dicho proceso no habría llevado en breve ni a una organización supranacional ni a una intergubernamental tout court, v. P. C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Europa e perché*, Il Mulino, 2000.

con la elección directa de 1979, se convertía en un órgano representativo de los pueblos de todos los Estados miembros y perdía la veste de Asamblea formada por los representantes de los Parlamentos nacionales. En aquella fase del proceso de integración europea un reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales era sinónimo de retroceso y, por contra, un reforzamiento del papel del Parlamento Europeo, constituía un avance en el mismo proceso, sobre todo en términos de democratización<sup>27</sup>. Por otra parte, sin embargo, la adhesión a la entonces Comunidad Europea, cualquiera que hubiese sido el modo a través del cual todo Estado miembro la hubiese formalizado dentro de su propio ordenamiento, conllevaba una «deminutio» de competencias legislativas sobre ciertas materias sobre todo a cargo de los Parlamentos nacionales. No todos los Parlamentos nacionales lo percibieron inmediatamente, pero en algunos países en los que el órgano legislativo desempeñaba de forma habitual una actividad de control y dirección especialmente penetrante (Reino Unido y algunos Estados nórdicos con

<sup>27</sup> En la arquitectura institucional de la Unión Europea resultante del Tratado de Lisboa, el poder legislativo permanece en la esfera competencial de Consejo y Comisión aunque resulten ampliados los supuestos de codecisión del Parlamento Europeo. Sin embargo, el mismo análisis de los poderes de éste último en materia de control presupuestario, hacen surgir no pocas grietas en la efectividad del principio según el cual «el funcionamiento de la unión se basa en la democracia representativa» (art. 10.1 TUE). La preeminencia de los Ejecutivos nacionales y europeo resulta clara en la posición de la Comisión y en el papel directivo del Consejo Europeo formado por los Jefes de Estado o de Gobierno y en las funciones cruciales del Consejo formado por un representante de cada Estado miembro. Esta organización institucional europea, tal y como ha puesto de manifiesto doctrina autorizada, también ha servido a los Gobiernos nacionales para evadir la responsabilidad de decisiones impopulares escondiéndose tras las obligaciones e imposiciones europeas. V. F. BALAGUER CALLEJON, «Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea», en A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, ESI, 2009, p. 13 y ss.; ID., «Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea», en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); J. ZILLER, «Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?», en F. BASSANINI y G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, 2010, p. 527 y ss.

Dinamarca a la cabeza) dispusieron instrumentos dirigidos a controlar la acción de los respectivos Ejecutivos en las instituciones comunitarias. Éstas últimas, por otra parte, eran indiferentes a las soluciones internas que cada Estado establecía para compensar la pérdida de competencias legislativas de los Parlamentos nacionales y para preparar instrumentos dirigidos a hacer participar a los mismos en la fase ascendente de elaboración de las políticas comunitarias. El «despertar» de los Parlamentos nacionales de los restantes Estados miembros comenzó con la AUE en 1986<sup>28</sup>. En Italia, el primer intento orgánico de disciplinar la fase ascendente con la participación del Parlamento nacional tuvo lugar con la así denominada ley La Pergola. Pero es sin duda con el Tratado de Maastricht en 1992 cuando se trata por primera vez la cuestión de los Parlamentos nacionales en una Declaración anexa al Tratado. Me refiero a la Declaración n. 13 sobre el papel del Parlamento nacional y la n. 14 sobre la Conferencia de los Parlamentos (los primeros textos europeos que afrontan expresamente el problema).

En las mismas se disponía: una mayor participación de los parlamentos nacionales en la actividad de la Unión; se deseaba un intercambio de informaciones sobre las cuestiones europeas ante los Parlamentos nacionales; se invitaba a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo a coordinarse reuniéndose en Conferencias periódicas.

Hasta aquí, nos hallamos todavía en el plano de las invitaciones, estímulos, sedes de discusión... nada vinculante.

Al mismo tiempo, en los Estados miembros se intensifica el debate sobre la cuestión. En relación con ello no se puede dejar de hacer mención a la famosa sentencia del Tribunal constitucional alemán de 12 de octubre de 1993, conocida como sentencia «Maastricht-Urteil», destacada por haber sido citada en todos sus pasajes argumentativos, pero de inevitable referencia por la contribución que aporta en relación con el tema.

<sup>28</sup> En este período muchas asambleas nacionales constituyeron asambleas especializadas en asuntos europeos. En 1989 se convocó la primera de los Organismos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). En 1990 se intentó el experimento de las Sesiones parlamentarias de Roma.

Proceden aquí dos apuntes principales para nuestra investigación: la conexión entre el papel de los Parlamentos nacionales y el problema de la legitimación democrática de la UE y, por otra parte, la cuestión de las competencias de las instituciones comunitarias. Según el Tribunal constitucional alemán, el déficit democrático de la Unión no puede ser atendido sólo mediante la puesta en valor del Parlamento Europeo, sino también a través de la conexión entre instituciones europeas y Parlamentos nacionales. En el trasfondo se halla la idea que se encuentra en toda la literatura jurídica sobre el asunto, en virtud de la cual, la UE, como ordenamiento multinivel peculiar y original con respecto al resto de ordenamientos hasta ahora conocidos, no puede visitar los esquemas de las instituciones de los Estados miembros para resolver el problema del déficit democrático. Desde Maastricht en adelante, los estudios sobre los Parlamentos nacionales de la UE parten de la idea de que la democratización de la UE no puede resolverse sólo a partir de la puesta en valor del Parlamento Europeo, sino que los órganos legislativos nacionales deben estar implicados en el proceso de integración europea. Otra cuestión crucial es la relación entre democracia y competencias de la Unión. Es conocido el desenfado con el que la UE ha ampliado su propia esfera de competencia apoyándose en el que entonces era el art. 235 del Tratado CE y sobre los poderes implícitos. El Tribunal constitucional alemán subrayó ya entonces que las instituciones comunitarias no son las titulares de la competencia sobre la competencia, sino que el «principio de atribución» vigente sobre la materia no puede ser violado y que sólo los Parlamentos nacionales tienen el poder exclusivo de delegar cualquier función añadida a la UE. En esto se intuye ya un papel privilegiado de los Parlamentos nacionales sobre el control de las competencias de la UE. Esta línea de tendencia ha sido recuperada más tarde y hecha propia por el Tratado de Lisboa (y aún antes por el Tratado constitucional de 2004, que no llegaría a buen puerto).

Incluso antes, también el Tratado de Amsterdam, dando continuidad a cuanto se preveía en el Tratado de Maastricht, se ocupaba, en el protocolo n.9, del papel de los Parlamentos nacionales estableciendo una información de los Parlamentos nacionales y una cooperación entre los mismos a través de las reuniones de la COSAC. Es de destacar la novedad del «habitus» jurídico-formal (los Protocolos tienen el mismo valor jurídico que el Trata-

do al que se adjuntan)<sup>29</sup>. La información siempre es mediatizada por los Gobiernos, siendo ellos los que deben de informar a los Parlamentos nacionales. En esta fase, la UE deja a los Estados miembros la facultad de decidir la intensidad de la implicación de los Parlamentos nacionales, signo de que esta cuestión era percibida como un problema de derecho constitucional interno, de modo que cada Estado miembro reguló de forma diferente la participación de los Parlamentos nacionales en la formación de los actos comunitarios (dependiendo de las diversas formas de gobierno y, concretamente, de las relaciones Parlamento-Gobierno existentes en cada país). Por este motivo, no se puede hablar en «singular» sobre el «papel» de los Parlamentos nacionales: una implicación profunda e intensa se prevé en Dinamarca, donde el órgano parlamentario criba todas las propuestas legislativas de la Comisión Europea que le son transmitidas y obliga al Gobierno a mantener una determinada postura en sede comunitaria, vinculándolo con un mandato imperativo específico. Este sistema funciona porque existe una debilidad estructural del Ejecutivo (gobiernos en minoría y con coaliciones muy heterogéneas, ministros que gozan de la confianza del «Folkeeting», que puede retirársela).

El modelo inglés no se funda sobre instrumentos vinculantes frente al Gobierno, sino sobre una relación de colaboración con el Parlamento. La institución más incisiva es la reserva de asamblea parlamentaria, más tarde adoptada también por el Parlamento italiano con la ley n. 11 de 2005, según la cual el Gobierno no puede expresar su postura hasta que las Cámaras no hayan completado el correspondiente examen. El caso francés es muy diferente con respecto a los modelos precedentes en función de las peculiaridades de su sistema político. El problema principal es el de no alterar el equilibrio de las relaciones entre Parlamento y Gobierno evitando ampliar los poderes de dirección y control del primero en perjuicio del se-

<sup>29</sup> Sobre el Protocolo relativo al papel de los Parlamentos nacionales anexo al Tratado de Amsterdam que, por otra parte, ha institucionalizado la COSAC (Conferencia de los Organismos Especializados en Asuntos Europeos y Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea), v. A. MENCARELLI, «Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell'Unione Europea?», en *www.federalismi.it* de 21 de junio de 2012.

gundo. El Parlamento no puede enviar al Gobierno actos de dirección política sobre cualquier argumento, por lo que tras la ratificación del Tratado de Maastricht se hizo necesaria la modificación de la Constitución francesa para permitir al Parlamento nacional expresar resoluciones sobre cuestiones europeas dirigidas al Gobierno.

En este panorama tan variado, el Parlamento italiano ha atravesado diferentes fases: durante la primera (hasta los años 80) el Parlamento italiano tenía un papel bastante modesto no sólo en la fase ascendente sino también en la descendente. La misma comisión creada en el seno del Senado en el 68 (y más tarde en la Cámara), que debía ocuparse de la materia comunitaria, presentaba tareas muy marginales, no idóneas para condicionar la postura del Gobierno en el ámbito comunitario. Al comienzo, esto fue el reflejo de una concepción de las relaciones Parlamento-Gobierno en política exterior que adscribía sólo al Gobierno dicha materia (en la que quedaba comprendida la materia comunitaria). Ya con la ley 183/1987, las Cámaras son implicadas en la fase ascendente de la formación del acto comunitario. Se prevén obligaciones de información por parte del Gobierno sobre los proyectos de actos comunitarios y se obliga al Gobierno a discutir en el Parlamento las directrices generales que pretende seguir en el ámbito comunitario. Las comisiones especiales asumen el papel de filtro, expresando una opinión sobre todos los proyectos de actos normativos comunitarios, siguiendo las sentencias de la Corte de justicia. Tras la ley La Pergola de 1989, sustituida por la ley 11 de 2005 y, por último, por la ley 96/2010, se refuerzan las obligaciones de informar incluso sobre los procesos jurisdiccionales y sobre el precontencioso relativo a Italia. Tal y como ya he referido, la institución más importante es la reserva de examen parlamentario, que obliga al Gobierno a solicitar una suspensión de un máximo de 20 días en sede europea a la espera de que el Parlamento nacional se pronuncie. En la fase descendente, una vez abandonada la praxis de las macro-delegaciones en blanco, se introduce la ley comunitaria, con la cual, a través de varios instrumentos normativos y no normativos, el Parlamento decide acerca del modo en el que se ha de ejecutar la normativa comunitaria. La exigencia de implicar a los Parlamentos nacionales se pone de manifiesto también por parte de la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de los Estados miembros,

1989, Madrid) que se reúne cada seis meses con la participación del Parlamento Europeo. Tiene dos tareas principales: elaborar las mejores prácticas en el ejercicio de las funciones relativas a las cuestiones comunitarias que corresponden a tales órganos; transmitir a las instituciones europeas cualquier contribución útil para mejorar la actividad normativa de la Unión.

También las instituciones europeas parecen advertir la exigencia de poner en valor el papel de los Parlamentos nacionales<sup>30</sup>. Pero el objetivo de intervenir sobre la forma de gobierno europea para corregir el déficit democrático no fue alcanzado, aún a pesar de haber previsto una mayor implicación del Parlamento Europeo en el «iter» formativo de los actos comunitarios.

En aquellos años fueron varias las propuestas dirigidas a hacer de los Parlamentos nacionales un elemento de legitimación interna de la forma de gobierno europea (piénsese en la II Cámara legislativa, el Congreso de los pueblos, formada por vía indirecta por parte de los Parlamentos Europeos), más tarde abandonadas por el riesgo de crear fuerzas centrífugas con respecto al Parlamento Europeo. Se abre camino, por tanto, una forma diferente de ver a los Parlamentos nacionales, como elementos de legitimación externa que desarrollan un papel de colaboración con las instituciones comunitarias, un papel autónomo sin la intermediación de los Ejecutivos nacionales<sup>31</sup>. Esta última visión puede percibirse en una Comunicación de la

<sup>30</sup> Así era ya con el Tratado de Amsterdam de 1997, que en todo caso mantenía la intermediación de los gobiernos nacionales. Tras el de Niza de 2000, v. Declaración Anexa n. 23 (mayor participación del Parlamento nacional, una cuestión fundamental a plantear en el Consejo Europeo de Laeken del 2001). Sobre la cuestión, v. C. MORVIDUCCI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali», en *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2008, p. 84.

<sup>31</sup> Sobre el papel que la Constitución para Europa, más tarde malograda, había recortado en favor de los parlamentos nacionales (en particular, desde el enfoque de que el reforzamiento del Parlamento Europeo no resultara exhaustivo para sanar el déficit democrático), v. F. BRUNO, «La Costituzione europea e i Parlamenti nazionali», en *Diritto pubbl. comp. ed eur.*, 2005, p. 620 y ss., spec. p. 630.; sobre el papel del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales, v. B. CARAVITA DI TORITTO, «Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione europea», en *www.federalismi.it*, 10/2005.

Comisión Europea de 2005 y se consolida en el Tratado de Lisboa, que ofrece sobre la cuestión un marco normativo constituido por el art. 12 TUE y por los Protocolos anexos al mismo: uno sobre el papel de los Parlamentos nacionales y otro sobre el control referido a la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

Según el art. 12 TUE, los Parlamentos nacionales contribuyen al buen funcionamiento de la Unión <sup>32</sup>.

A la hora de especificar los modos a través de los cuales se hace efectiva tal contribución, la citada disposición enumera una serie de disposiciones de las que pueden desprenderse funciones bastante diversas:

- 1) información por parte de las instituciones comunitarias recibiendo los proyectos de los actos comunitarios del modo en que dispone el Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales. Siempre en el marco de la información, éstos últimos (letra E) son informados sobre las solicitudes de adhesión de la Unión conforme al art. 49 TUE. Estas funciones indican un papel que los Parlamentos nacionales están llamados a desempeñar dentro de su propio ordenamiento.
- 2) un segundo grupo parece colocar a los Parlamentos nacionales como sujetos autónomos que se interrelacionan con las instituciones de la UE. Piénsese en el apartado b) del art. 12 TUE sobre el control acerca del principio de subsidiariedad según el protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad <sup>33</sup>.

Aquí, en el ejercicio de dichas funciones, los Parlamentos nacionales podrían asumir un papel antagonista con respecto al ordenamiento comunitario, particularmente con respecto al Parlamento Europeo, interesado en

<sup>32</sup> Sobre el papel insustituible de los Parlamentos nacionales con respecto al Parlamento Europeo y a los gobiernos nacionales representados en el Consejo, v. C. PINELLI, «Il deficit democratico europeo e Trattato di Lisbona», en *Rass. Parl.*, 2008, p. 925 y ss.; En relación con el papel de los Parlamentos nacionales dentro de la Estrategia de Lisboa, v. A. MANZELLA, «Verso Lisbona Plus», en *Quad. cost.*, 3/2009, p. 712.

<sup>33</sup> S. DE BELLIS, «L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona», en *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010, p. 609 y ss.

mantener el procedimiento de toma de decisiones en el nivel comunitario. Siempre dentro de este grupo de funciones se incluye el apartado d) que prevé la participación de los Parlamentos nacionales en los procedimientos de revisión de los Tratados (v. art. 48 TUE). El art. 48.7 prevé la posibilidad de que los Parlamentos nacionales se puedan oponer a un procedimiento simplificado de revisión con el fin de dar más poderes al Parlamento Europeo en los procedimientos de toma de decisiones de la UE. Los Parlamentos nacionales, en estos casos, intervendrían para tutelar la dimensión nacional de la integración europea en sintonía con las posturas de los Gobiernos nacionales y en contraposición al Parlamento Europeo.

Un tercer grupo de funciones aparenta configurar un papel de los Parlamentos nacionales como colaboradores del Parlamento Europeo [apartados c) y f)]. Tratándose de funciones bastante variadas y que parecen diseñar posiciones incluso antitéticas, las mismas son expresión, por un lado, de soluciones compromisorias dictadas por exigencias políticas distintas y, por otro, constituyen una señal del hecho de que el proceso de integración europea se halla aún plagado de dificultades. Resulta dudoso, en cualquier caso, que la vía más segura para no marginar el papel de los Parlamentos nacionales en la UE sea aquel de atribuirles más competencias dentro del sistema comunitario, con el riesgo de cargar aún más los ya gravosos procedimientos comunitarios para la toma de decisiones.

Entre las funciones apenas descritas, dos de ellas resultan, en mi opinión, particularmente capaces de incidir sobre las relaciones internas Parlamento-Gobierno: en concreto, las dispuestas en los apartados a) y b) del art. 12.

De este marco variado de funciones no surge un «modelo» unívoco en el que puedan inspirarse los Parlamentos nacionales a la hora de participar en el proceso de integración europea<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> E. Ciarlo, «L'impatto del Trattato di Lisbona sul Parlamento italiano», en *www.affarinternazionali*, 09/12/2009; L. GIANNITI, «Il ruolo dei parlamenti nazionali», in *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Il Mulino, 2010, p. 171 y ss.; M. ARMANNO, «Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comu-

Si se entienden como sujetos dirigidos a incrementar la legitimación política de la UE, operarán como sujetos externos dotados de poderes a ejercer en dialéctica con los Gobiernos nacionales. Si, por el contrario, se proponen como sujetos autónomos pero insertados en una dialéctica directa con las instituciones europeas para acrecentar su tasa de legitimación interna, entonces se podrán generar conflictos. Pero es el momento de afirmar que estas novedades presentarán consecuencias distintas de un Estado a otro en función de múltiples factores, entre los que figuran la diversidad en la forma de gobierno y, especialmente, las relaciones Parlamento-Gobierno. Con referencia a Italia, ésta podría ser la ocasión para reconstruir sobre bases más equilibradas la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. En otras palabras, se abrirían escenarios muy diversos en función de que los Parlamentos nacionales jugasen su propia partida en un plano absolutamente interno o bien hacia el exterior: en el primer caso podrían convertirse en coprotagonistas junto al Gobierno en la determinación de las políticas europeas, de forma que la posición del Estado en sede comunitaria fuese el resultado de una elaboración proyectiva común. En el segundo caso, por el contrario, «internalizar» la participación de los Parlamentos nacionales para dotar de legitimación democrática a la UE podría resultar presagio de peligros de no poco calado, tanto en el plano interno (en las relaciones con el Gobierno, que podría resultar debilitado en sede comunitaria), como en el plano supranacional, en la medida en que podría favorecer la formación de rígidas polaridades nacionales y obstaculizar la construcción de posiciones paritarias dentro de las instituciones comunitarias y, especialmente, del Parlamento Europeo.

Estos riesgos no se quedan en lo teórico si reparamos en la importantísima Sentencia de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional ale-

---

nitari», en S. PAJNO y G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, 2010, p. 15 y ss.; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, *ivi*, p. 191 y ss.; P. CARETTI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona», texto revisado de la relación presentada en el Congreso celebrado en Nápoles, el 28 de junio de 2010, «L'Europa dopo Lisbona. Contesto istituzionale e garanzie dei diritti fondamentali», en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

mán «Lissabon-Urteil»<sup>35</sup>, que ha sido definida como una suerte de «Tratado de derecho constitucional». En un pasaje dedicado al respeto del principio democrático por parte de las instituciones comunitarias se puede leer que hasta que no sea creado un Estado federal con un único pueblo europeo legitimado para expresar la voluntad política de la UE, los únicos detentadores del poder público seguirán siendo los pueblos de cada Estado miembro a través de los órganos de representación nacional y, por tanto, sus respectivos Parlamentos. De este modo, todo avance en el proceso de integración europea no puede dejar de pasar a través de las sedes de representación nacional. Esto quiere decir dos cosas: desde el plano interno, dotar a los Parlamentos nacionales de instrumentos capaces de condicionar la actuación del Gobierno en sede europea; desde el plano supranacional, equivale a compartir el camino emprendido de puesta en valor de las Asambleas electivas.

Pero el Tribunal constitucional alemán, aun respetando la constitucionalidad del Tratado de Lisboa, ha interpretado sus novedades en sentido restrictivo: haciendo referencia a la transformación de la UE en un auténtico Estado federal y al nacimiento de un pueblo europeo, implícitamente parece no considerar que el Parlamento Europeo tenga esta capacidad representativa. Algunas de estas líneas de argumentación quedan recogidas en la Sentencia de septiembre de 2011 sobre la participación del Fondo de rescate para Estados y, concretamente, sobre las ayudas a Grecia. El Tribunal constitucional alemán tiene ocasión de pronunciarse sobre tres recursos de constitucionalidad individuales que tienen por objeto actos normativos internos y supranacionales adoptados para afrontar la crisis económico-financiera y, en particular, las ayudas a Grecia. Los recurrentes pretendían blo-

<sup>35</sup> Entre los numerosos comentarios a la famosa decisión, v. Il Trattato di Lisbona e il rispetto dell'identità costituzionale. La «sentenza-Lisbona» del Bundesverfassungsgericht e i limiti ad uno sviluppo secundum Constitutionem dell'ordinamento sovranazionale, en *www.osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2010; A. ANZON DEMMIG, «Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza «Lissabon» del Tribunale costituzionale federale tedesco», en *Giur. cost.*, 2009, p. 2513 y ss.

quear la participación de Alemania en el Fondo de rescate para los Estados y en las ayudas a favor de Grecia. Según los recurrentes, las medidas excepcionales para afrontar el riesgo de un «default» de Grecia y los nuevos instrumentos adoptados por el Consejo de la UE para garantizar una mayor estabilidad financiera, no contarían con base jurídica alguna en ninguna disposición de los Tratados (es decir, ninguna disposición de los Tratados comunitarios completaría la hipótesis de una crisis de la deuda soberana dentro de la Eurozona). Ni siquiera en el TFUE se prevé semejante posibilidad porque, más bien al contrario, en el art. 125 se proclama la cláusula del «no bail-out». De distinta opinión son los Gobiernos nacionales que identifican en el art. 122 TFUE la base jurídica de las ayudas a Grecia. El Tribunal constitucional alemán sostiene que se corre el riesgo de devaluar el derecho de sufragio si Alemania da garantías para obligaciones asumidas mediante acuerdos internacionales para mantener la liquidez de los Estados miembros de la Unión monetaria. El Tribunal Constitucional alemán extiende la esfera de protección del derecho electoral al ámbito intergubernamental en el que se insertan las ayudas a Grecia. El propio Tribunal ha establecido que el «dominus» en materia presupuestaria debe de seguir siendo el legislador, incluso en un escenario de gobernanza internacional. Tal y como ya había hecho en la Sentencia Lisboa, el Tribunal Constitucional alemán ha subrayado la responsabilidad del «Bundestag» en el proceso de integración europea. También pueden extraerse otras indicaciones: el art. 1 de la ley sobre el mecanismo europeo de estabilidad financiera debe de ser interpretado en el sentido de que resulta necesario un entendimiento entre Gobierno federal y Comisión presupuestaria del «Bundestag». En otras palabras, las ayudas resultan constitucionales con la condición de que el «Bundestag» apruebe cada concreto desembolso. En el futuro, eventuales planes de rescate europeos deben de ser convalidados en sede parlamentaria y no pueden ser delegados de forma permanente al EFSF o al ESM. El Tribunal Constitucional alemán opera una suerte de conexión entre decisiones en materia presupuestaria y de hacienda pública, democracia y forma de gobierno. Por primera vez se pone de manifiesto de forma clara el nexo entre principio democrático y poder soberano del ciudadano. En consecuencia, las decisiones en materia presupuestaria y de hacienda pública deben vincularse a procedimientos parlamentarios, con el fin de garantizar la le-

gitimación democrática y, por tanto, en último lugar, de preservar la dimensión democrática del Estado. La competencia en materia presupuestaria y de hacienda pública es confiada a los Parlamentos nacionales y no resulta transferible en su integridad a los órganos supranacionales. Todos estos pasajes, bajo formas distintas, se hallan presentes tanto en la Sentencia Lisboa como en todos los pronunciamientos relacionados con las relaciones entre ordenamiento alemán y ordenamiento europeo.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, sintéticamente enunciada, surge de forma bastante clara el papel que los Parlamentos nacionales deben asumir en el proceso de integración europea, un papel activo capaz de condicionar la actuación de su respectivo gobierno, so pena de la devaluación del derecho de voto del ciudadano y, por tanto, de la misma dimensión democrática del Estado. Y ello es así especialmente en aquellas materias en las que la dimensión de las decisiones «soberanas» de los estados miembros debe de ser particularmente intensa como es el caso de la materia presupuestaria y de hacienda pública.

## **5. LAS NUEVAS REGLAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: ¿QUÉ PAPEL ESPERA A LOS PARLAMENTOS NACIONALES? ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS**

En sustancia, las medidas en materia de gobernanza económica europea no dejan grandes márgenes de maniobra a los Parlamentos nacionales, más bien, en ciertos aspectos, embridan su actuación y la dirigen hacia ciertas opciones. De hecho, el modelo de gobierno de la economía y de la hacienda pública que se sale del marco de conjunto hasta ahora «in progress» de las reglas de gobernanza económica europea basado en el control y monitorización preventiva y sucesiva (marco de una cierta complejidad porque estas mismas reglas resultan a veces poco coordinadas, algunas adoptadas con métodos comunitarios, otras con método intergubernamental y, por tanto, fuertemente condicionadas por los Gobiernos con economías más saneadas), ha llevado a muchos Estados a reformas constitucionales en materia de presupuestos nacionales, materia «soberana» por excelencia. Me refiero a la introducción del equilibrio presupuestario ya incorporado en

algunos países (en Alemania en 2009, en España en 2011, en Italia en 2012, por detenernos solo en algunos ejemplos) y en otros aún «in itinere».

Mientras en el plano financiero las consecuencias del marco tan vinculante y acuciante de las reglas de gobernanza económica europea resultan claras, en el plano político nacional se debate que aún no han sido analizadas todas las implicaciones que afloran sobre el plano constitucional de los Estados miembros.

Sin embargo, prescindiendo de las peculiaridades de cada reforma constitucional sobre equilibrio presupuestario, no dejan de hacerse evidentes algunas repercusiones sobre el plano de la forma de gobierno y la modalidad de Estado.

Querría, llegados a este punto, realizar algunas observaciones:

— Las nuevas reglas de gobernanza económica europea, entre otras cosas, han inducido a los ordenamientos de los Estados miembros a revisar no sólo sus propias políticas presupuestarias, sino a constitucionalizar un principio que deberá inspirar la gestión de la política económica nacional. Aun con las diferenciaciones existentes entre los diversos países miembros de la UE que han insertado en la Constitución este principio, ello conlleva una prohibición al recurso del endeudamiento de todas las Administraciones públicas. Tanto el Gobierno estatal como los entes «subestatales» no podrán ya financiar en déficit el gasto público. ¿Cuáles son los efectos de estas reformas sobre los órganos legislativos nacionales? ¿La pérdida de poder político (tal y como temía —hace ya 15 años— Guarino, en su libro «Verso l'Europa, ovvero la fine della politica»<sup>36</sup>, que sostenía cómo la Unión Europea presenta la peculiaridad de sustraer normativamente a la política un ámbito vasto y de los más relevantes, como es concretamente aquel reservado a las relaciones económicas)? Y, dentro de la dinámica institucional nacional, ¿el órgano legislativo será sólo una sede donde ratificar decisiones tomadas por otros?<sup>37</sup> ¿o quizás las instituciones (comprendidas las par-

<sup>36</sup> G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, 1997.

<sup>37</sup> Ya en un estudio de muchos años atrás Blondel, al analizar la crisis de las instituciones parlamentarias, invitaba a desconfiar, de un lado, de la retórica del Parlamento como sede de la soberanía, pero también, en el sentido opuesto, del Parlamento

lamentarias) serán capaces de renovarse frente a los desafíos de los nuevos escenarios europeos e internacionales?<sup>38</sup>

No se pueden dar respuestas unívocas. Yo creo que resulta necesario separar dos aspectos, relacionados pero diferentes al mismo tiempo: el poder de condicionamiento que las nuevas reglas de gobernanza económica europea confían a los Parlamentos nacionales, siendo un poder más bien marginal y, por otra parte, el desempeñado en el plano de los equilibrios internos de la forma de gobierno. Aquí, cada ordenamiento puede jugar su propia partida, pero las cartas que se tienen condicionan en cierta medida el resultado. Si pienso en el Parlamento italiano y en la reforma constitucional sobre el equilibrio presupuestario, varios instrumentos pueden ponerse en valor o ser introducidos para no marginar el papel del Parlamento y no excluirlo del control de las determinaciones gubernativas relevantes referidas a la gobernanza económica europea, como aquél de ponderar la función de control de la actuación de la hacienda pública y de los posibles remedios. En un contexto de soberanía progresivamente erosionada tanto por factores endógenos como exógenos, las funciones de los Parlamentos nacionales deben considerar otras vías: construir una red de relaciones interinstitucionales internas y externas que favorezcan espacios públicos de discusión, indispensables tanto para la actividad de control como para la de dirección<sup>39</sup>. Y en los sistemas institucionales multinivel, esta fundamental actividad de control adquiere una relevancia muy especial en la medida en que las decisiones en materia económica y financiera se hallan condicionadas por imposiciones europeas e imposiciones internas, entre las cuales están las ligadas a los niveles territoriales «subestatales». Frente al modelo de gobernanza multinivel, incluso los instrumentos de control parlamentario y

---

como institución supérflua que ratifica decisiones adoptadas en otras sedes institucionales. V. J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, p. 133.

<sup>38</sup> V. las reflexiones de J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, 2012.

<sup>39</sup> Sobre el Parlamento como lugar de «metasoberanía» v. A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2006, p. 164.

aquéllos con los que hacer valer la responsabilidad política deben ser afinados y, en parte, incluso replanteados para poder reconducir a cada nivel de gobierno la imputabilidad de las elecciones adoptadas. Sería también una ocasión para reequilibrar las relaciones entre Parlamento y Gobierno, signo, además, de una democracia madura.

**Resumen:**

*Este estudio analiza las reglas de la nueva gobernanza económica europea en el actual contexto de crisis y estudia sus repercusiones en el papel institucional de los parlamentos nacionales. Concluye señalando que es apreciable un desplazamiento de las decisiones económicas en favor de los gobiernos y que es necesario perfilar nuevamente las reglas constitutivas de las relaciones entre los Parlamentos y los Ejecutivos.*

**Palabras Clave:** Unión Europea, Gobernanza económica, Parlamentos nacionales, Forma de gobierno

**Abstract:**

*This paper analyzes the rules of the new European economic governance in the current crisis and examines their impact on the institutional role of national parliaments. It concludes pointing that economic decisions correspond essentially to the Government and that it is necessary revise again the constitutive rules of relations between the parliaments and executives.*

**Keywords:** European Union, Economic governance, national parliaments, form of government.

