

LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2020). *EL PARLAMENTO EUROPEO: UNA EXPERIENCIA ÚNICA*. MADRID: WOLTERS KLUWER

Artemi RALLO LOMBARTE  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universitat Jaume I de Castellón  
Senador  
<https://orcid.org/0000-0002-7164-7018>

Cuando hace treinta años, en 1992, realicé un breve *stage* en la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, radicada por aquel entonces en Luxemburgo, pude percibir en toda su magnitud el pleno sentido del adjetivo que le atribuye esta obra de Juan Fernando López Aguilar: «una experiencia única». El imponente edificio (cual auténtica torre de Babel) dedicado en exclusiva al Servicio de Traducción en el *Plateau de Kirchberg*, la gigantesca mudanza mensual a Estrasburgo, la prolija presencia e interacción de *stakeholders* omnipresentes en *hearings*, montañas inmensas de *rapports* y documentación parlamentaria apilados en los pasillos, el lobbismo... Aunque aquel era todavía un parlamento «en construcción» –esencialmente representativo y deliberante y a punto de asumir su función colegisladora–, no resultaba difícil imaginar la función esencial en el proceso de construcción europea que estaba llamado a desempeñar este fascinante engendro amorfo, poliédrico y voz *sui generis* de los pueblos de Europa.

La vasta, prolija e ininterrumpida producción científica del profesor López Aguilar culmina hoy con un título que el autor le debía tanto a la academia como al conjunto de la sociedad interesada por el devenir del reto constructivo del edificio europeo. Y es muy de agradecer que «el ritmo abrasivo» (en palabras del autor) de la actividad diaria del Parlamento Europeo (estresante e, incluso, me atrevería a calificarlo como extenuante si el rigor y la honestidad intelectual no flaquearan demasiadas veces ante la denostada imagen de la política

que tan a menudo recorre nuestra sociedad) le haya permitido añadir a su obra un nuevo libro imprescindible.

Se trataba de una deuda adquirida por el autor con carácter personalísimo porque muy pocos entre nosotros (intuyo que nadie) estarían hoy en condiciones de alumbrar este trabajo con la solvencia, el rigor y la perspectiva que otorgan el singular *currículum vitae* de López Aguilar: catedrático de Derecho Constitucional y Jean Monnet de Derecho Europeo, ministro de Justicia, diputado nacional y autonómico, europarlamentario. Estas dos líneas apenas traslucen la relevancia e intensidad del acervo humano, intelectual y político acumulado por el autor para lograr un producto editorial tan exitoso: reconocido especialista *urbi et orbe* en la institución parlamentaria desde el primigenio alumbramiento de su tesis doctoral en la Universidad de Bolonia; académico cosmopolita cuya incesante curiosidad intelectual le ha llevado al estudio de todos los modelos comparados desde la trasatlántica América del Norte hasta el Mar de Japón; estudioso precursor de toda la problemática constitucional relacionada con la Administración de Justicia, asesor ministerial, portavoz parlamentario de Justicia y ministro celoso y vigilante de la agenda del JAI (Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea); europarlamentario durante más de una década (desde 2009); presidente de la delegación socialista; y... ¡presidente de la Comisión LIBE de Libertades, Justicia e Interior del Parlamento Europeo durante casi ocho años! Seguramente la atalaya más relevante y privilegiada para un conocimiento meticuloso, práctico y profundo no solo del Parlamento sino de la estructura y funcionamiento del conjunto de las instituciones europeas.

El profesor López Aguilar ha asumido el reto individual de saldar una deuda colectiva que el conjunto de la comunidad científica tenía consigo misma: la carestía de estudios monográficos sobre las instituciones comunitarias y, en particular, sobre el Parlamento Europeo siguen evidenciando un déficit clamoroso en la que debería constituir una obligada contribución a la reflexión, el conocimiento, la divulgación y la pedagogía en torno al nuevo orden institucional europeo. Resulta difícil de entender y, por supuesto, de justificar. Las meritorias contribuciones resultan aún escasas –como bien documenta el autor– si las ponemos en relación con la relevancia e impacto

que provocan en nuestra existencia y con la intensa conflictividad jurídico-política que la acompaña. Baste como ejemplo incontestable de esta paradoja el hecho de que existan entre nosotros numerosas publicaciones periódicas dedicadas monográficamente a glosar la problemática que genera la estructura y funcionamiento de numerosos Parlamentos autonómicos o, incluso, las Cortes Generales –como es el caso de la Revista que hoy acoge esta reseña bibliográfica– mientras que el Parlamento Europeo está ayuno de un soporte analista de tal carácter monográfico y los estudios específicos que se ocupan de esta institución son acogidos en las referidas publicaciones con carácter colateral. Un déficit del que debería tomarse nota para afrontar la futura, ineludible y perentoria estrategia de visualización del Parlamento Europeo que el autor reivindica como persistente y crónico *déficit de comunicación* y que debería alcanzar todos los órdenes (la comunicación social, la comunidad científica...).

López Aguilar, el jurista, el científico, el parlamentario, el político, el europeísta... todos ellos han aportado a esta obra con la pasión que siempre preside cada uno de los actos de su autor. Sin embargo, el «caricaturista» ha permanecido discretamente oculto. Si alguna ironía recorre el libro frente a las críticas facilonas que soporta de forma recurrente la Cámara europea (ausencia de los parlamentarios en los debates, régimen retributivo, etc.) será de las pocas concesiones que el autor realiza al humor en una obra que no admite broma ni caricatura ante la trascendencia del objeto de análisis. Su aguda perspicacia en el análisis de tantos episodios de la vida real del Parlamento Europeo siempre está presidida por una inequívoca voluntad de prestigiar con rigor la institución a la que ha servido durante la última década y por la que confiesa una fascinación ilimitada.

El constitucionalista López Aguilar no renuncia a estar presente desde el principio (capítulo 1) hasta el fin del libro (capítulo 7). Pudiera parecer suficientemente vasto y amplio el proceloso mundo del Parlamento Europeo como para, además, ubicar su análisis en las categorías fundacionales de la Unión Europea pero el autor lo reivindica. Seguramente, no podría hacerse sin manejar las categorías dogmáticas, los principios constitucionales y la perspectiva comparada en un contexto europeo de progresiva edificación constitucional no exenta de altibajos y sinsabores. El Derecho en mayúsculas define el

origen, la evolución y la existencia de la integración europea (también, como hemos comprobado con el Brexit, somete a las fuerzas centrífugas que la amenazan). Ni ha existido ni existe experiencia idéntica. La Unión Europea como producto y fruto del derecho, como unión de derecho y como experiencia única de integración sustentada en el derecho. El derecho como savia y nutriente básico de unas tradiciones constitucionales comunes que permiten informar una ciudadanía y un gobierno multinivel en el que la fuerza del derecho la confirma cada día el Tribunal de Luxemburgo articulando un singular constitucionalismo propio y distintivo de la Unión Europea que nunca se entenderá sin la pulsión federalista que le sirve de motor. Así lo afirma el autor antes de recorrer de forma magistral (a fuerza de claridad conceptual) las aportaciones dogmáticas del federalismo como teoría política hasta alcanzar su sofisticada y diversa manifestación actual en el bien traído «constitucionalismo de la globalización»: el de las soberanías compartidas y limitadas por el derecho.

¿Es acaso la historia constitucional de la Unión Europea la historia de un fracaso pretérito, inminente o anunciado? *Prima facie* así pudiera pensarse visto el desenlace que sufrió en su momento el proyecto de Constitución europea o más bien pudiera intuirse un desenlace fatal por éxito prematuro. Pero, frente a la nostalgia que envuelve este eterno *nasciturus* constitucional y ante la «enfermedad infantil del juridicismo», Europa ya disfruta de una Constitución que goza de magnífica salud como bien ilustra el autor: la cultura del constitucionalismo democrático y social que impregna nuestras tradiciones constitucionales comunes; las vigorosas aportaciones dogmáticas a la idea de «lo constitucional» y de la integración europea; la progresiva generación de una conciencia constitucional europea; una Carta común de derechos; un Parlamento multinacional directamente electivo; un acervo normativo directa y jurisdiccionalmente garantizado por la estructura judicial europea que culmina en Luxemburgo; etc. La idea constitucional de la Unión Europea tiene más fuerza que nunca. El derecho europeo es más constitucional que nunca si abandonamos corsés dogmáticos y rigideces conceptuales para adentrarnos en el sugerente viaje por el que el autor califica como nuevo constitucionalismo de nuestro tiempo (el del derecho postnacional, postestatal, postsobrano) recorriendo un itinerario protoconstitu-

cional que, por el momento, ha culminado con un Tratado de Lisboa que ejemplifica de forma inequívoca la ambición constitucional de la integración europea. A estas alturas puede afirmarse que la Unión Europea ha soportado las suficientes pruebas de esfuerzo y riesgos sistémicos (pugnas trasatlánticas, tensiones migratorias, desaparición de liderazgos políticos de referencia, crisis económicas estructurales, brexit, crisis sanitaria...) como para proclamar su irreversibilidad y la progresiva forja centrípeta de su forma política.

Hoy, la Unión Europea es más Europa a fuerza de adquirir una esencia propia, individualizada y diferenciada. En este viaje Lisboa marca un punto de inflexión al convertir definitivamente al Parlamento Europeo en un verdadero y auténtico Parlamento como lo califica el autor: «decisivo» en la orientación política de las instituciones europeas, en el ejercicio de la potestad presupuestaria y en la función legislativa pero, al tiempo, «diferente» a los modelos nacionales; «abierto», «flexible», «desestructurado». Los capítulos siguientes del libro permitirán glosar los argumentos que justifican estos calificativos y que, aparentemente, revalorizan y otorgan luz y esplendor democráticos a la única institución europea de elección popular directa. Pero también existen sombras que el Parlamento Europeo tiene que ir despejando para evitar convertir en lastres estas aparentes virtudes democráticas. Las geometrías variables, los votos impredecibles, la desregulación, la pseudo disciplina, las dimensiones elefantiásicas de la representación no pueden convertirse en una nueva rémora de las muchas que ya arrastra el funcionamiento regular de las instituciones europeas alejándose, con mucho, de lo que pudiéramos calificar como razonable o aceptable.

Tal vez el autor pueda en el futuro ofrecernos unas páginas adicionales que nos ilustren sobre las vías de conciliación entre una representación parlamentaria idónea y una gobernabilidad europea eficiente. A la espera de las mismas, por el momento, nos aporta unas reflexiones conclusivas en clave constitucional –en puertas de la Conferencia sobre el futuro de Europa– de entre las que destaca de forma muy sobresaliente la advertencia sobre el riesgo de «desparlamentarización» en beneficio de una pulsión «intergubernamental» o de una «regubernamentalización»; lo que iría en sentido contrario a la sufrida historia de la integración europea y a las más elementales esencias de

nuestras tradiciones constitucionales comunes que animan más bien hacia la «reparlamentarización». El contexto es extraordinariamente hostil y López Aguilar –amén de formular numerosas y concretas propuestas de vigorización parlamentaria– no duda en advertir del «seísmo constitucional» que amenaza el ser europeo sometido en la actualidad a desafíos y pruebas existenciales que alientan el grito: «ahora o nunca». Si la segunda década de este milenio arrumbó la credibilidad ciudadana de las instituciones europeas hasta extremos inimaginables, cabe intuir que esta tercera década que inauguramos puede ofrecer grandes oportunidades vista la capacidad de resistencia de los materiales del edificio europeo como la filia europeísta hacia instituciones comunitarias que estuvieron a la altura de los retos en los momentos críticos de la pandemia cuando el pueblo europeo les demandaba liderazgo y política. ¿Estamos en puertas de la revolución cívica proeuropea demandada por el autor?

El político López Aguilar asoma pronto en el capítulo II del libro pero no para realizar proselitismo ideológico o partidista –la totalidad del libro está ayuno de esta tentación– sino para identificar el más clamoroso déficit que arrastra desde siempre a un parlamentarismo europeo tan «intensamente político»: la falta de una comunicación real, efectiva y directa entre el Parlamento y la sociedad europea que lo elige. Gran verdad. Durante años y décadas se ha querido identificar como «déficit democrático» de las instituciones europeas la ausencia de una relación fiduciaria de estas con la Cámara representativa y su muy limitada capacidad de control y orientación política. Pero hoy las «relaciones constitucionales» entre las distintas instituciones responden a un esquema democrático homologado que no permite perseverar recurrentemente en atribuirles tal tacha. Por el contrario, algo diferencia, distingue y aleja extraordinariamente al Parlamento Europeo (plenamente homologado en su legitimación, funciones, estructura y funcionamiento) de sus asimilados nacionales (o, incluso, si se quiere, regionales): el Parlamento Europeo ni marca ni define la «agenda comunicativa» de la ciudadanía europea. Los ciudadanos europeos son casi totalmente ajenos a esta actividad parlamentaria. Los informativos radio televisivos nacionales no dedican en sus escaletas franjas informativas fijas al Parlamento Europeo ni dan acceso permanente en directo a sus correspondencias presentes en la

sede parlamentaria. Los medios de comunicación escritos nacionales tampoco dedican páginas monográficas de «política» a los grupos parlamentarios presentes en Bruselas. Todo lo contrario a lo que sucede con el tratamiento informativo de la actividad de los Parlamentos nacionales por parte de todos estos medios de comunicación para los que constituyen referencia constante. Una paradoja incomprensible: cualquier ley nacional que adapta un reglamento europeo (de directa aplicación y eficacia para todo ciudadano) o que traspone una directiva (que suele definir un marco normativo vinculante bien acotado) es objeto de un tratamiento informativo en los medios nacionales que casi nunca merecieron, en el momento de su adopción por el Parlamento Europeo, las normas europeas que constituyen su base jurídica. Esto es, la decisión normativa primaria y prevalente del Parlamento Europeo pasa desapercibida para la opinión pública hasta que los medios de comunicación entran en escena cuando el Parlamento nacional adopta la norma accesorio o complementaria.

Sobre la irrenunciable necesidad de forjar y reforzar el vínculo de afecto y pertenencia a través de la comunicación política entre la ciudadanía europea, el pueblo europeo y las instituciones, el Parlamento, el autor reivindica la imprescindible visibilidad del Parlamento en el espacio público europeo aunque reconoce sus limitaciones: ausencia de medios de comunicación europeos y de una opinión pública europea. El Parlamento Europeo no ha encontrado un modelo de comunicación directa con su ciudadanía y eso lo estigmatiza como falta de transparencia y lo aboca a la invisibilidad. Y no porque su funcionamiento no esté falta de atractivo comunicativo como lo evidencian numerosas manifestaciones de intensidad, flexibilidad o imprevisibilidad (cuestiones de urgencia, tarjetas azules, *rapporteurs*, excepciones nacionales, indisciplinas, etc.) que deberían darle más lustre mediático. El Parlamento es el espacio público en el que se escenifica y teatraliza la política con mayúsculas. El Parlamento Europeo dispone de condiciones más que sobradas para superar el atractivo mediático de cualquier otro homólogo nacional (plurilingüismo, plurinacionalidad, pluriterritorialidad, pluripartidismo, etc.) pero, curiosamente, está en clara desventaja en una carrera que no puede perder a riesgo de que la lejanía y el alejamiento entre Parlamento y ciudadanía europeos se cronifique consolidándose una mirada hostil

hacia las élites políticas europeas que erosione su credibilidad, autoridad y legitimidad.

El experimentado europarlamentario López Aguilar se explaya al describir las entrañas de la estructura y del funcionamiento de la Cámara en los capítulos 3, 4 y 6. Con comprensible fascinación se describen las muchas singularidades de este cuerpo legislativo único: la doble/triple sede Bruselas/Luxemburgo/Estrasburgo y la permanente trashumancia entre ellas; la heterogeneidad de reglas electorales que concurren a la misma representación; las dimensiones gigantísticas de una Cámara que cuenta con 24 lenguas oficiales; la relevante posición del europarlamentario individualmente considerado en el funcionamiento y ejercicio de las funciones institucionales atribuidas a la Cámara; la arraigada cultura del compromiso, del acuerdo y de la transacción para construir consensos parlamentarios; la intocable prevalencia de la «burocrazia profesionalizada» parlamentaria; la sofisticación del proceso y resultados de los triálogos; los rabiosamente exigentes exámenes sobre la probidad e idoneidad de los aspirantes a integrar el colegio de comisarios que, en ocasiones, a diferencia de lo que ocurre en los Parlamentos nacionales, no llegan a superarlos y requieren recambio sin poner en cuestión al resto de candidatos propuestos por el presidente; el voto nominal y personalizado; un calendario continuo que se extiende a lo largo del año con una intensidad ajena a la de los Parlamentos nacionales; los primeros conatos de censura; la sofisticada articulación de un exigente procedimiento legislativo; la notable relevancia de comisiones parlamentarias que, como la de Peticiones, resultan poco significativas en el esquema parlamentario nacional; la trascendencia de los diálogos hacia dentro y fuera del Parlamento a través de los intergrupos, las conferencias interparlamentarias o las delegaciones que articulan la diplomacia parlamentaria y, al tiempo, constituyen un potente instrumento paralelo en beneficio de la diplomacia europea; los *hearings* en cualquier modalidad imaginable que sirven a la apertura institucionalizada de los electos hacia una legión de *stakeholders* ansiosos de conocer y aportar a la actividad parlamentaria; el lobbismo, reglado e institucionalizado, que ocupa gran parte de la agenda del legislador pero que está envuelto de innumerables garantías para evitar los conflictos de interés; y tantos otros ejemplos de esta maravillosa arquitectura

parlamentaria cuyas entrañas resultan realmente cautivadoras para cualquier demócrata con vocación cosmopolita.

Pudiera pensarse que la fascinación y admiración del autor hacia esta singular institución le ha llevado exclusivamente a exponer con detalle el merecido virtuosismo del funcionamiento del Parlamento Europeo. Sin embargo, tampoco falta la decepción en la pluma del autor cuando identifica aspiraciones frustradas del Parlamento Europeo como la de validar la candidatura a presidente de la Comisión Europea del cabeza de lista de la familia política vencedora en las elecciones o cuando confirma el evidente riesgo de pérdida de poder, capacidad y control de los políticos (europarlamentarios) «de paso» frente a la burocracia profesionalizada «residente y permanente» que dirige y gestiona el Parlamento Europeo o cuando denuncia la devaluada disputa «hispanoespañola» de la Comisión de Peticiones. Seguramente, son muchos más los defectos que acompañan la existencia del Parlamento Europeo. Defectos o virtudes, difícil decir: el multipartidismo creciente; el desmembramiento de las familias políticas tradicionales; la pujanza del antieuropeísmo en el seno de las propias instituciones; la burocracia dominante en los procedimientos parlamentarios; la difícil gestión del plurilingüismo; etc. Pero, sin duda, el ejemplo más escabroso refiere al procedimiento legislativo. La cultura del diálogo para alcanzar consensos constituye nota inescindible del Parlamento Europeo como nos recuerda el autor. Pero lejos de ubicarse en el «haber» hay que situarla, la mayor parte de las veces, en el «debe» cuando alumbrar un texto normativo en Europa (reglamento o directiva) constituye una empresa hercúlea, titánica y casi eterna. Muchas de estas iniciativas legislativas recorren, al menos, dos legislaturas para lograr el éxito. Este es, sin duda, un muy mal ejemplo para la ciudadanía europea que resulta ineludible revertir a términos temporales lógicos y homologados.

El jurista López Aguilar se concede, por último, el capítulo 5 al objeto predilecto de su compromiso político y análisis científico desde hace tres décadas cuando se iniciara en el mismo como asesor ministerial: las políticas públicas relativas a la Justicia y la Seguridad. Si como portavoz parlamentario o ministro las abordó en el ámbito nacional, durante más de una década lo ha hecho desde un escaño en Bruselas/Estrasburgo y gozando de una privilegiada mirada como pre-

sidente de la Comisión LIBE sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia revalorizado tras Lisboa y omnicompreensivo de la agenda departamental más intensa de la Unión Europea: migraciones, asilo, Estado de derecho, democracia, derechos humanos.

El libro evidencia que no existe hoy en Europa voz más autorizada que la del autor para evaluar y pronunciarse sobre el presente y devenir futuro de esta parte esencial de la agenda europea que lejos de abocarnos al ensimismamiento ombliguista constituye auténtico escaparate ante el mundo del ser y esencia europeos. El hombre del derecho que es el profesor López Aguilar evidencia una comodidad intelectual envidiable al gestionar y evaluar como nadie la experiencia europea en el campo de la Justicia y la Seguridad que se ha ido sedimentando a lo largo de las últimas décadas.

*El Parlamento Europeo: una experiencia única* es, también, un libro único. No es un voluminoso manual descriptivo del derecho parlamentario europeo en el que predomine la puntillosa y detallada transcripción de disposiciones reglamentarias. Tampoco constituye un ensayo prospectivo sobre el origen y evolución de la institución central de la arquitectura institucional europea en el proceso de integración europea. Se trata de un libro que aprovecharán en plenitud los iniciados en el organigrama de los poderes comunitarios pero que, al tiempo, introducirá también al estudioso novel en un conocimiento riguroso tanto del plano teórico como del más práctico. Sin embargo, no debiera el lector incurrir en el error de creer que las dimensiones de este libro lo enfrentan a una lectura ligera ya que tras una presentación muy accesible se oculta una concentración dogmático-conceptual merecedora de una constante y precisa relectura de sus páginas. Estamos ante un libro honesto, crítico y valorativo y, al tiempo (lo que no resulta para nada incompatible), comprometido tanto con el simbolismo como con la funcionalidad de la institución central de una idea avanzada de Europa a la que contribuyen europeístas entusiastas de calibre intelectual superior como el profesor López Aguilar.

*El Parlamento Europeo: una experiencia única* no defraudará al lector puesto que él mismo vivirá una experiencia singular al adentrarse en los recovecos por los que transcurre la existencia del que a buen seguro es el Parlamento más vivo, intenso y vigoroso de Europa.