

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/2 julio-diciembre 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7122023>

RECENSIONES

TOMÁS MALLÉN, Beatriz, *Intergrupos parlamentarios e integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 211 págs., ISBN 978-84-1169-517-6.

<https://doi.org/10.18543/ed.2940>

Publicado en línea: diciembre 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/2, julio-diciembre 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

TOMÁS MALLÉN, Beatriz, *Intergrupos parlamentarios e integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 211 págs., ISBN 978-84-1169-517-6.

<https://doi.org/10.18543/ed.2940>

Publicado en línea: diciembre 2023

I. La nueva monografía de la profesora Tomás Mallén que reseñamos acomete un profundo análisis sobre la creación, el funcionamiento y la proyección de la figura de los intergrupos parlamentarios como experiencia innovadora de diálogo parlamentario, sin olvidar el impacto positivo que dicha figura puede tener en el proceso de integración europea. En este sentido, se analiza sucesivamente el papel del Parlamento Europeo como elemento dinamizador de parlamentarismo multinivel y catalizador de la construcción europea, el origen y posterior consolidación de los intergrupos en su seno y su apuesta federalista, y la necesaria revitalización de los intergrupos (a escala europea y nacional) ante el declive del proyecto integrador a la luz de las diversas crisis globales que han afectado al continente europeo (económica y financiera, sanitaria de Covid-19, o humanitaria de personas refugiadas, acentuada por la agresión rusa a Ucrania y, más recientemente, el último episodio de guerra palestino-israelí).

Con tales planteamientos, como recuerda la autora en la presentación del libro, no se persigue ensayar una clasificación de los intergrupos parlamentarios, puesto que existen, si bien aislados, algunos estudios que los catalogan y describen en función de criterios tales como el ámbito de interés y objetivo del intergrupo, su trayectoria histórica, su estructura, sus métodos de trabajo y la eficacia de sus acciones respectivas a través de una serie de índices. La doctora Tomás Mallén pretende, más bien, poner el énfasis en el alcance de su actividad parlamentaria o «pseudoparlamentaria» en clave de integración europea y en función de dos elementos: de un lado, el carácter transnacional de algunas de las cuestiones específicas que constituyen el objeto de interés aglutinante de los intergrupos; y, de otro lado, la patente transversalidad, para la construcción europea, de algunos objetivos en torno a los cuales se han formado determinados intergrupos.

Con su investigación, Beatriz Tomás intenta profundizar en el objetivo principal de acercarse al proceso de constitucionalización de Europa utilizando parámetros concretos que sirvan para verificar el pulso de la integración europea¹. Bajo tal ángulo, la obra no se limita a incidir en los perfiles más o menos difusos de las tendencias en las últimas décadas sobre europeización del Derecho Constitucional y correlativa constitucionalización del Derecho europeo, sino que pone el foco más ambiciosamente en el modo de dotar de contenido y sentido a dichos perfiles a través de los intergrupos parlamentarios y su impacto en la consolidación del sistema institucional, del sistema de fuentes y del sistema de valores y derechos, tanto de la Unión Europea como de sus países miembros.

II. En estas coordenadas, la obra se estructura en seis capítulos. En concreto, un primer capítulo introductorio se ocupa del Parlamento Europeo como vector del parlamentarismo multinivel y como catalizador de la integración europea. A tal efecto, el estudio se centra con carácter preliminar en la idea originaria y persistente de una asamblea común para construir Europa, en la originalidad de la Eurocámara como única asamblea internacional

elegida por la ciudadanía (a diferencia de otras asambleas parlamentarias de las organizaciones internacionales clásicas), y en la Eurocámara como forjadora de parlamentarismo multinivel democrático. Naturalmente, el concienzudo examen de todos estos factores da pie para que la autora aporte elementos de mejora orientados a: superar el clásico déficit democrático del sistema institucional comunitario (especialmente, en lo atinente al propio Parlamento Europeo), consolidar la original creación de los intergrupos en el seno de la Eurocámara como indicio de democraticidad interna, y contribuir a la democratización de otras asambleas parlamentarias internacionales y a otros procesos de integración regional.

A este capítulo introductorio siguen tres capítulos que constituyen un bloque central sobre los intergrupos a escala europea. En particular, el capítulo segundo se acerca al origen de los intergrupos en el Parlamento Europeo y a su inicial apuesta o vocación federalista. En esta ocasión, el centro de interés se pone en dos aspectos interesantes: de un lado, la inspiración de los intergrupos en el carácter abierto del movimiento europeo y la evolución del modelo socioeconómico europeo y, de otro lado, el funcionamiento de los intergrupos flexibilizando la disciplina partidista en aras de la consecución de objetivos comunes. Desde este último prisma, la autora hace hincapié en que «la idoneidad de los intergrupos para relajar el *mandato de partido* en aras de la consecución de objetivos comunes (en nuestro caso, el objetivo por excelencia de la construcción de Europa a

¹ La autora ya efectuó una interesante aproximación inicial a la temática en TOMÁS MALLÉN, Beatriz: «Una aproximación multinivel a los intergrupos parlamentarios», en VV.AA.: *Constitución y democracia. Ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. 3, Madrid, Universitas, 2012, págs. 2855-2874.

través de su paulatina federalización y constitucionalización) se pone de manifiesto cuando se compara con otras tentativas de flexibilización de la disciplina partidista en la Eurocámara grupal. Pues recordemos que el Parlamento Europeo no es ajeno a la dinámica del parlamentarismo grupal, por más que desconozca la institución del grupo mixto o análogo y establezca la figura de los parlamentarios no adscritos» (pág. 73).

Sigue un capítulo tercero que versa sobre la consolidación de los intergrupos en el Parlamento Europeo y de la idea federalista, poniéndose el foco de interés en el florecimiento del intergrupo federalista promovido por Altiero Spinelli, en el paralelismo con los proyectos (no vinculantes o fallidos) de constitucionalización europea (del propio Spinelli, de Fernand Herman -precedido por los textos de Emilio Colombo y de Marcelino Oreja Aguirre- o del más ambicioso pero fallido Tratado constitucional de 2004) y en la institucionalización de los intergrupos como marco regulatorio de la desconfianza de los grupos políticos. A este respecto, como balance de dicho marco sostiene la autora que «de esa tensión dialéctica entre el grupo político y el intergrupo se desprende en buena medida la utilidad y el papel jugado por los segundos, menos condicionados por una disciplina partidista atenta a la estrategia electoral y, al contrario, más flexibles y abiertos a la consecución de necesidades ciudadanas. En cambio, la tarea a desarrollar por los intergrupos no es sencilla (¡ni siquiera su propia subsistencia!), puesto que los grupos políticos siguen siendo en la actualidad los

actores dominantes del Parlamento Europeo, hasta el punto de pretender limitar e incluso hacer desaparecer a los intergrupos de la escena parlamentaria» (pág. 98).

Se completa el bloque central dedicado a los intergrupos en el Parlamento Europeo con un capítulo cuarto en el que se aborda su posible declive, así como el del propio proyecto integrador, un planteamiento que se asienta en determinados datos como el ocaso del intergrupo federalista, la pérdida de fuerza del proyecto integrador, y la correlación con un mayor formalismo institucional en el seno del Parlamento Europeo (alimentado por la desconfianza hacia los intergrupos y hacia el proyecto integrador). En dicho capítulo se lamenta que el intergrupo federalista no haya tenido continuidad en la Eurocámara desde la Legislatura 2009-2014, paradójicamente tras la vigencia del Tratado de Lisboa; de tal suerte, «la paradoja deriva del hecho de que, pese a haberse incorporado al Derecho primario algunas de los aspectos incluidos en el frustrado Tratado constitucional de 2004 (como la Carta de los Derechos Fundamentales, la iniciativa ciudadana europea o la figura del Presidente del Consejo Europeo), quedaron excluidos o devaluados otros aspectos constitucionales (como un auténtico Ministerio Europeo de Asuntos Exteriores, la denominación de los actos jurídicos para homologarla a la de los Estados miembros -Ley europea en lugar de Reglamento, Ley marco europea en lugar de Directiva, etc.- o la necesidad de una reducción aún más profunda del déficit democrático -especialmente del que afecta al PE cuando se

acude a actos atípicos para excluir incluso su consulta, como sucedió con los “Memorandos” de la Troika para combatir la crisis económica mundial estallada en 2008 o con el Acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016 para cerrar en falso la crisis de refugiados—) que bien merecen una reflexión y un seguimiento como los que llevaba a cabo el intergrupo federalista» (pág. 99).

Seguidamente, se incorpora a la obra un amplio capítulo quinto que se detiene en la práctica de los intergrupos en las Cortes Generales españolas (teniendo en cuenta la ausencia de formalización pese a la praxis intergrupala, o las complejas dinámicas intergrupales desde la perspectiva multinivel), y en los Parlamentos autonómicos. En tal orden de consideraciones, tal capítulo se cierra con unas reflexiones sobre el cariz más o menos europeísta de los intergrupos estatales y regionales, partiendo de la transnacionalidad y la transversalidad de los intergrupos europeos y su impacto a escala nacional. La autora opta por no hacer una incursión en otras realidades comparadas que, si bien podrían aportar elementos de interés, permitirían extraer conclusiones más bien discretas, dada la enorme asimetría y diversidad existente en las realidades parlamentarias extranjeras (incluidas las de los países miembros de la Unión Europea)².

² De hecho, como recuerda la autora, no se han realizado investigaciones comparadas sobre los intergrupos parlamentarios a nivel nacional. Sobre la diversidad de situaciones (que incluye la inexistencia de intergrupos en buen número de países),

Se cierra la monografía con un capítulo sexto de consideraciones finales sobre la posible revitalización de los intergrupos como vectores de parlamentarismo multinivel y catalizadores del proceso de integración europea. Se pone el punto de mira en propuestas como la recuperación del intergrupo federalista en el Parlamento Europeo, el deseable impulso de la integración europea desde los intergrupos en los Parlamentos nacionales, la necesaria sintonía de los intergrupos con el parlamentarismo multinivel y la profundización en un sentimiento constitucional europeo.

III. Llegados a este punto, apreciamos que el objetivo primordial de la obra consistente en abordar los intergrupos parlamentarios y la integración europea desde una perspectiva de parlamentarismo y de constitucionalismo multinivel se cumple con creces. Efectivamente, los desafíos de la integración europea se abordan por la profesora Tomás Mallén desde una doble dimensión susceptible de interesar tanto a la academia como a la

Beatriz Tomás remite a una tabla relativa a los intergrupos en los países miembros de la Unión Europea extraída de un estudio de la Dirección general de estudios del Parlamento Europeo, concretamente *Communication aux membres: réglementation du lobbyisme et des intergroupes dans les parlements nationaux des Etats membres* (Bruxelles, 17 octobre 1996, PE 212.408/rév.), citado por DUTOIT, Laurent: *Les intergroupes du Parlement européen*, Euryopa (Études, vol. 12), Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 2001, pág. 37.

ciudadanía. Así, por un lado, en términos de parlamentarismo multinivel, el diálogo entre intergrupos del PE y homólogos de los Parlamentos nacionales permitiría profundizar en la vocación federal de la UE. Y, por otra parte, en clave más amplia de constitucionalismo multinivel, el diálogo entre los intergrupos de la Eurocámara con los representantes de la sociedad civil propiciaría un contrapeso frente al déficit democrático. Esto último, en suma, da pie a la autora para reflexionar sobre el papel de los intergrupos como un buen termómetro político para saber si el sentimiento constitucional europeo está presente en el seno del PE y, por tanto, la Eurocámara es también capaz de proyectarlo hacia la ciudadanía.

La consolidación de esa conciencia ciudadana europea resulta, en fin, tanto más necesaria cuanto que el euroescepticismo ha conocido un aumento en la última década (coincidiendo prácticamente con la última gran reforma del Derecho primario de la UE operado por el Tratado de Lisboa) a causa de las recientes y actuales crisis, desde la económica y financiera mundial que estalló en 2008, la invasión rusa de Crimea en 2014, la migratoria y de refugiados en 2015, la del Brexit en 2015, la del Coronavirus en 2020 o la agresión rusa a Ucrania en 2022.

Retos, todos ellos, que han pretendido afrontarse en la obra sobre la base de la experiencia de los intergrupos parlamentarios en el proceso de integración europea. Ahora bien, Beatriz Tomás pone de relieve el deseable impulso de la integración europea desde los Parlamentos nacionales, en la medida en que los intergrupos a escala nacional «pueden ser agentes de conciliación pragmática de posturas europeístas y superación de actitudes euroescépticas, dando así impulso a la integración europea en su conjunto o a través de concretas acciones comunes» (pág. 206).

En definitiva, nos encontramos ante una obra de indispensable consulta para seguir reforzando la conciencia europea y la consolidación de los valores que inspiran el proyecto común. Con tal espíritu, más allá del carácter ciertamente técnico de la configuración y funcionamiento de la figura de los intergrupos, el análisis de su cometido hace que el libro presente interés no solamente para personas expertas (juristas, politólogas, sociólogas, etc.), sino que suscite asimismo inquietudes al conjunto de la ciudadanía. Y, desde este punto de vista, la monografía constituye una herramienta que, más allá de la novedosa investigación universitaria, apunta cabalmente a la transferencia de conocimiento a la sociedad.

Jaime Clemente Martínez

Profesor Visitante de Derecho Constitucional
Universitat Rovira i Virgili de Tarragona