

21

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 4

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 2014

21

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 4

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-42-3
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-34384-2014

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Convenio de colaboración
23 de marzo de 2011



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces y Fundación Mapfre– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

Equipo de dirección y edición

José María Martín Patino, Presidente • **Agustín Blanco**, Director General • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

Equipo de colaboradores:

Consideraciones Generales. **José M^a Martín Patino**, Fundación Encuentro, y **Carlos Giménez**, Universidad Autónoma de Madrid • *Parte Segunda.* **Jesús Sanz**, Universidad Complutense, y **Óscar Mateos**, Universidad Ramon Llull • *Capítulo I.* **Carlos Peláez**, Universidad Complutense • *Capítulo II.* **Fernando González Urbaneja**, Periodista • *Capítulo III.* **Agustín José Menéndez**, Universidad de León • *Capítulo IV.* **Agustín Blanco** y **Antonio Chueca**, Fundación Encuentro.

Y las siguientes Instituciones: Instituto Nacional de Estadística.

ÍNDICE

PARTE CUARTA: TERRITORIO

Capítulo III

¿QUÉ QUEDA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EUROPEO TRAS LA CRISIS?	173
1. Acerca de la soberanía	179
1.1 Qué no es la soberanía	180
1.2 Qué es soberanía	190
2. Las crisis, no la crisis: el factor desencadenante y los problemas estructurales	191
2.1 El factor desencadenante de las crisis	191
2.2 Cinco crisis distintas, pero simultáneas y que se refuerzan mutuamente	192
3. La integración europea y la reconfiguración del poder político en Europa	196
3.1 De la interdependencia social y económica a la integración europea	198
3.2 El ambivalente marco constitucional del proceso de integración europea	201
3.3 La Unión Europea como marco de realización del Estado Social y Democrático de Derecho: cuando entrelazar la soberanía sirve para recuperarla	212
3.4 El cambio de marcha del proceso de integración europea: del mercado interior al mercado único y el establecimiento de la unión económica y monetaria asimétricas	216
4. La crisis y la mutación constitucional de la Unión Europea y de sus Estados miembros	233
4.1 La consistencia sustantiva del gobierno europeo de las crisis	234
4.2 Las crisis como motor de transformación estructural de la Constitución de la Unión Europea	243
4.3 ¿Qué queda de la soberanía política tras las crisis? La mutación constitucional a la luz del Estado Social y Democrático de Derecho	256
5. De la crisis de la Unión Europea a la crisis territorial de los Estados miembros	266
5.1 Una comunidad de Estados en la que las regiones son meras circunscripciones administrativas	267
5.2 El nacimiento de una política regional que en realidad no es tan regional	269
5.3 La reclamación por parte de las regiones de un papel activo: el principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones	271
5.4 Las luces: el círculo virtuoso entre integración europea, descentralización y refuerzo de la articulación territorial del Estado	273
5.5 Las sombras	274
6. Conclusiones	277

Parte Cuarta

TERRITORIO

Capítulo III

¿QUÉ QUEDA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EUROPEO TRAS LA CRISIS?

¿Por qué crece en Europa –y especialmente en la Europa del Sur– la sensación de que los ciudadanos han perdido la capacidad de determinar cuáles han de ser las políticas públicas? ¿Por qué se generaliza la opinión de que gane quien gane las elecciones, gobierne quien gobierne, las políticas económica, social, laboral y fiscal no cambiarán? ¿Por qué hay cada vez más personas que creen que quienes realmente “mandan” no son los gobiernos y los parlamentos, sino burocracias internacionales (el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional) o difusos “poderes fácticos” (los “mercados financieros”, la “banca”)? ¿Por qué son muchos los que piensan que un Estado capaz de remover los obstáculos que se interponen a la realización efectiva de los derechos a la libertad y a la igualdad (como exige el artículo 9.2 de nuestra Constitución) es parte de nuestro pasado, pero no de nuestro futuro colectivo?

Todos estos interrogantes son formas de preguntarse qué queda de la soberanía, qué queda de la aspiración a ser ciudadanos de un Estado Social y Democrático de Derecho, qué queda de la política como vocación al servicio del interés colectivo.

Y aunque hubiésemos debido hacernos esas preguntas hace ya tiempo, es la crisis la causa inmediata de que los ciudadanos sientan que han perdido algo fundamental. Pero, ¿son una y la misma la crisis económica y la crisis de confianza en la democracia, en la capacidad de modelar el ejercicio del dominio político democráticamente? ¿Hay que buscar raíces más profundas (y anteriores) a la crisis de la soberanía? O, dicho de otro modo, ¿nos encontramos ante una crisis estructural y profunda del poder político o se trata meramente de un fenómeno coyuntural y pasajero?

¿Qué papel desempeña la Unión Europea en estos cambios y transformaciones? ¿Ser Estado miembro de la Unión Europea necesariamente recorta el ámbito de la democracia? ¿O pueden los ciudadanos recuperar en tanto que europeos lo que pierden como nacionales? ¿Ha sido la Unión Europea el ángel protector de la democracia durante las crisis actuales o más bien su némesis? ¿Qué relación hay entre todos estos fenómenos y la voluntad de varias regiones europeas de separarse de los Estados de los que hasta ahora formaban parte, como es el caso de Escocia y de Cataluña?

Responder a estas preguntas exige comenzar por deshacer los enredos y galimatías múltiples que dificultan la discusión sobre la soberanía, la crisis y el proceso de integración europea. Nuestras discusiones sobre tales cuestiones se asemejan a un combate en medio de una nube: los argumentos se cruzan sin jamás encontrarse, dado que en realidad estamos hablando de cosas distintas. Por ello, en la primera parte de este capítulo se ofrecen las herramientas analíticas con las que deshacer los entuertos discursivos más habituales. De modo específico:

— Se distingue netamente entre soberanía como título del dominio político y soberanía como ejercicio del poder político, lo que permite evitar varios errores recurrentes en el debate político y constitucional. Muy especialmente se da cuenta de cómo compartir soberanía puede conducir a debilitar el poder político en su conjunto –o, en los términos que en este trabajo se proponen, a *pulverizar la soberanía*–. Pero, no tiene por qué ser así: compartir soberanía puede permitir fortalecer y hacer más efectivo el poder público –y resultar, pues, en la *recuperación* de la soberanía–.

— Se explica por qué es necesario diferenciar las distintas crisis que padecemos¹, aunque se solapen y al hacerlo se refuercen mutuamente.

— Se da cuenta de qué España y qué Europa entraron en crisis en 2007 mediante el estudio del (variable y cambiante) impacto que la integración europea ha tenido en la configuración del poder político en Europa.

En la segunda parte se analiza cómo se ha visto afectado el ejercicio de la soberanía política en Europa con las crisis y tras las crisis. En particular, se describen las transformaciones de la estructura constitucional y política de la Unión Europea a resultas de las crisis y –quizás aún en mayor medida– de las medidas adoptadas para contener y superar las mismas (lo que en lo sucesivo denominamos gobierno de las crisis). Al hacerlo se concluye que:

— Las crisis y el gobierno de las crisis han favorecido tanto la centralización del poder –la transferencia de competencias clave en materia económica y social de los Estados y regiones a la Unión Europea– como el debilitamiento de la legitimidad democrática de los procesos de toma de decisiones europeos y nacionales. O lo que es lo mismo, la soberanía, en los términos que acaban de introducirse, se ha *pulverizado*, no *recuperado*.

— La *pulverización* de la soberanía es una de las causas (aunque no la única) de la pujanza de los movimientos independentistas en varios países de la Unión Europea.

¹ Por razones que se detallan después, lo que habitualmente se denomina “crisis” en singular es en realidad una pluralidad de crisis que inciden sobre la estructura social y política de forma simultánea y que en buena medida se refuerzan unas a otras, multiplicando cada una de ellas los efectos de las restantes. Así, en este trabajo se distingue la crisis económica, la financiera, la fiscal, la de manejo macroeconómico y la política.

Las crisis sirven en este trabajo como lentes de aumento con las que estudiar la realidad constitucional de España y de la Unión Europea. Nos permiten ver incluso aquello que tiende a pasar inadvertido en momentos de estabilidad, lo que está velado u oculto en circunstancias normales. Y a relativizar, por tanto, el carácter extraordinario e imprevisible de las crisis, que en muchos casos no son tanto causa de las transformaciones como reveladoras de cambios que ya se habían producido antes y en cuyas consecuencias no habíamos reparado aún.

De forma semejante, las crisis –y muy especialmente *estas crisis*– no son hechos excepcionales, sino que son el resultado de un cúmulo de decisiones y no decisiones tomadas antes de su estallido. O dicho de otro modo, las crisis son el estadio crítico de problemas sociales, políticos y económicos larvados durante años. El ejemplo que se incluye en el cuadro 1 (la influencia que los mercados financieros ejercen sobre las políticas públicas al determinar la prima de riesgo de cada Estado) sirve para ilustrar esta afirmación.

Por ello, es imprescindible situar las crisis en su contexto social, político y económico y evitar estudiarlas de modo que queden aisladas de los mismos. Sólo así se podrá calibrar de forma ponderada su verdadero im-

Cuadro 1 – Las crisis como lentes de aumento. La prima de riesgo y la capacidad de influencia de los mercados financieros sobre las políticas públicas

Hoy somos plenamente conscientes de la enorme influencia que los mercados financieros pueden ejercer sobre las políticas públicas de los Estados de la eurozona. En algunos momentos de la crisis ha llegado a parecer que los mercados financieros tenían un poder de vida o muerte sobre los Estados, en la medida en que parecían poder decidir la bancarrota de los formalmente soberanos.

Antes de las crisis, pocos ciudadanos habían oído hablar de la prima de riesgo, del indicador que determina el interés que ha de pagar cada Estado al emitir su deuda pública. Menos aún seguían su evolución de forma cotidiana. Una vez que estallaron las crisis, los medios de comunicación convirtieron la prima de riesgo en una cifra tótem cuyas alzas (durante muchos meses sólo fueron alzas) seguían a la hora, cuando no al cuarto de hora.

Esto generó la ilusión óptica de que los mercados financieros habían adquirido de forma súbita, a causa de las crisis, un poder que hasta entonces no tenían. Lo que en modo alguno se ajusta a los hechos. La importancia de la prima de riesgo en Europa tiene su origen en la prohibición de adquisición directa o indirecta de deuda pública por parte del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales, inscrita en el Tratado de la Comunidad Europea, hoy en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1993.

Se fuese o no consciente de las consecuencias de lo que se decidía, fue ya entonces cuando se eliminó la garantía fundamental de la solvencia de los Estados, que no es otra que la compra en última instancia de la deuda pública por parte de un banco central. De este modo, se obligaba a los Estados a endeudarse en "condiciones de mercado", sin poder recurrir al banco central como prestamista de última instancia. Mientras los mercados demandaron fuertemente la deuda pública de todos los Estados de la eurozona, y por tanto era muy fácil emitir deuda pública a tipos muy bajos (lo que fue el caso de forma ininterrumpida desde 1999 a inicios de 2010), casi nadie prestaba atención a las consecuencias estructurales de las que estaba cargada la decisión tomada en 1993. Sólo en el momento en que el poder transferido a los mercados financieros se hizo dolorosamente efectivo se reparó en las consecuencias de lo decidido. Las crisis no transformaron la relación entre el Estado y los mercados financieros, sólo la hicieron visible.

pacto. Sólo así se pondrán entender plenamente las consecuencias de las medidas que se tomen en nombre de contener y superar las crisis.

Este capítulo ofrece una clave crítica de interpretación del proceso de integración europea. Por una parte, se aleja conscientemente del europeísmo *naif* que aún hoy predomina en los estudios políticos y jurídicos del proceso de integración europea –y, quizás, a causa de nuestra tardía y muy anhelada incorporación a la Unión Europea, muy especialmente en los países del sur–. En particular, se pone de relieve el carácter ambivalente del proceso de integración europea. Las crisis que padecemos golpean la línea de flotación de la Unión Europea y amenazan su persistencia en el futuro. Pero una de las causas (aunque ciertamente no la única) de las crisis ha sido el modo en que se ha ido configurando la Unión Europea en los últimos años. Y, muy especialmente, el acoso y derribo de algunas de las políticas fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho, en nombre de la realización de la máxima libertad económica. Dos decisiones han sido fundamentales en tal sentido. La primera, sustituir el objetivo original de abrir los mercados nacionales a los actores económicos de toda Europa por el de crear un mercado único. Esto ha conducido a confundir la ley del mercado con la ley de la selva. La segunda, optar, a partir de 1999, por una *unión monetaria* sin unión económica, diseñada en el Tratado de Maastricht y en mayor medida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. La creación de una moneda sin Estado ha llevado a la entronización como bien supremo de la preservación del valor del capital, incluso a costa del desmantelamiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Pero este trabajo se sitúa también lejos del euroescepticismo, al poner de relieve que no es la integración europea, en tanto que proyecto de compartir soberanía, la causa de nuestros males. Si en las tres últimas décadas la orientación que ha tomado el proceso de integración ha favorecido la *pulverización* de la soberanía, la Unión Europea desempeñó un papel bien distinto en los treinta años anteriores. Los Estados *recuperaron la soberanía* gracias a Europa. Dicho de otro modo, la integración europea posibilitó durante varios lustros el rescate de la soberanía política –en la fórmula feliz de un historiador británico²–, de la capacidad de forjar una voluntad colectiva y de hacerla efectiva mediante una acción transformadora de la realidad social. Acción que condujo, entre otras cosas, a consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho.

Entre los males del europeísmo *naif* y el euroescepticismo, hay buenas razones para concluir que la cuestión central no es si necesitamos más o menos Europa, sino *qué Europa* se construye. Lejos de ser un espacio políticamente neutral (y menos aún políticamente benigno *por naturaleza*), el proceso de integración europea es profundamente *político*. Algo que oculta tanto la referencia (hueca) al objetivo de una “unión cada vez más estrecha”

² Milward, A. (1992): *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.

(tan querido por los europeístas *naif*) como la crítica identitaria a un supuesto super-Estado europeo (central en el argumentario de los euroescépticos). La solución a las crisis no es simplemente más Europa, dado que más Europa de la que ya tenemos nos garantizaría que el remedio fuese peor que la enfermedad. Lo que se precisa es *otra Europa*, y que la discusión en torno a la Europa que necesitamos abandone la presunción de que Europa es un espacio apolítico, donde *el poder* ha sido beatíficamente trascendido.

Una última observación preliminar. Los cambios y transformaciones de los que se dan cuenta son prolijos. Como ya se anticipó, y se argumentará de manera detenida, no nos enfrentamos a *una crisis*, sino a *varias crisis* que nos golpean de forma simultánea. A ello se añade que en nombre de gobernar las crisis se han tomado (de forma un tanto atropellada) muchas decisiones que han de ser debidamente consideradas para entender qué Unión Europea está emergiendo de las crisis. Baste un dato; una recopilación reciente de las principales leyes y sentencias de altos tribunales dadas o dictadas para contener la crisis o al hilo de medidas tomadas para superarla ocupa casi novecientas páginas con letra pequeña y a doble columna³. Los esfuerzos por reducir la prolijidad y simplificar la complejidad esperamos que se vean recompensados por el esclarecimiento de lo que a primera vista es una situación confusa en la que los europeos parecemos estar condenados a permanecer atrapados riñendo en una nube⁴.

1. Acerca de la soberanía

A continuación, se ofrecen los instrumentos analíticos con los que esclarecer la cuestión de la soberanía en Europa. Primero hay que determinar qué *no* hay que entender por soberanía. Para ello, hay que prevenir acerca de tres errores que suelen enredar el análisis político y constitucional de la titularidad y el ejercicio del poder público:

1. El primero consiste en afirmar que el carácter único e indivisible de la soberanía hace imprescindible que el ejercicio efectivo del dominio público quede en manos de un único soberano. Esto hace imposible por definición compartir la soberanía, con lo que cualquier intento en ese sentido (como el proceso de integración europea) está condenado al fracaso (o no puede sino conducir a la creación de un monstruoso super-Estado europeo).

³ Losada, F. y Menéndez, A. J. (2014): *The Key Legal Texts of the European Crises*, en <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-crisis.html>

⁴ Offe, C. (2013): "Europa acorralada", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, p. 13-37.

2. Una versión más compleja de este argumento da pie a un segundo error: creer que hay que pensar la soberanía *desde* las situaciones de emergencia constitucional. Dado que para superar las crisis se afirma que es imprescindible un soberano con completa discrecionalidad política y capaz de tomar decisiones a gran velocidad, se concluye que, cuando menos en tales casos, se precisa un control centralizado del ejercicio efectivo del dominio público. Si la excepción es el momento de la verdad en política, la soberanía no puede compartirse, porque hacerlo garantizaría que *no* se pudiesen afrontar las situaciones de emergencia.

3. Un tercer error es pensar que para compartir soberanía debe haber uno o varios niveles de gobierno (nacional, regional o local) que renuncien a una parte del ejercicio efectivo del dominio público. Al compartir soberanía, tiene que haber quien pierda soberanía; en ningún caso se puede *ganar* o *recuperar* poder poniéndolo en común.

Tras poner de relieve lo erróneo de tales afirmaciones, se concluye con una breve reflexión acerca del carácter esencialmente polémico de la definición *positiva* de soberanía, al tiempo que se advierte de que la comprensión de soberanía que se asume es la *afirmada* en todas las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, la propia del Estado Social y Democrático de Derecho. Esta concepción exige distinguir soberanía y violencia, sin olvidar en ningún momento la estrecha relación entre derecho y poder.

1.1 Qué no es la soberanía

1.1.1 “La soberanía no puede dividirse”: sobre la presunta imposibilidad de dividir la soberanía

La afirmación de que la soberanía es una e indivisible forma parte de la retórica democrática. Como se verá, hay buenas razones para ello. No las hay, sin embargo, para derivar del carácter único e indivisible del título de la autoridad política que el ejercicio efectivo del dominio público no pueda compartirse. Cuando se afirma lo contrario, se confunde la *titularidad* de la soberanía (el título de la autoridad política) con el *ejercicio* de la soberanía (el ejercicio del dominio público efectivo). En toda sociedad moderna (y máxime si es democrática), el ejercicio efectivo del dominio público es una tarea colectiva. Y una vez que se pone de relieve que el ejercicio de la soberanía requiere una compleja división del trabajo entre distintas estructuras institucionales y procedimientos de toma de decisiones no queda en pie razón alguna por la que sea estructuralmente imposible compartir soberanía.

La titularidad de la soberanía, de la autoridad política suprema en una sociedad moderna, es necesariamente única e indivisible: el pueblo, la

nación, en tanto que primera persona del plural político, es el soberano y el único soberano⁵. Y es así porque la voluntad colectiva es la creadora del espacio de la política, del “entre nosotros” en el que los individuos trascienden su individualidad y singularidad y pueden comenzar a actuar colectivamente. Por eso, la Constitución de Estados Unidos se abre aún hoy con la frase más feliz con la que iniciar la escritura de la ley fundamental de una comunidad política: “Nosotros el pueblo”⁶. Decir que la soberanía es del pueblo y que el pueblo soberano es uno e indivisible implica reiterar que la política requiere la unidad de decisión y de acción. Sólo de ese modo la política puede imponerse a los poderes privados o a las potencias políticas externas. El titular de la soberanía debe ser un sujeto colectivo y uno solo, porque la política requiere reducir la pluralidad de voluntades particulares e individuales a una voluntad colectiva, y actuar colectivamente de conformidad con la misma⁷.

Pero si la titularidad de la soberanía es una e indivisible, el ejercicio del dominio político pone de relieve el carácter irreduciblemente plural de la política. La complejidad de las sociedades humanas implica necesariamente que la forja de la voluntad colectiva a partir de las voluntades individuales se vea mediada por una compleja estructura institucional, una variedad de procesos (a veces alambicados) de toma de decisiones y una multitud de normas que establecen derechos y obligaciones concretas⁸. El

⁵ Offe, C. (2013).

⁶ Cuestión bien distinta es la de cuáles fueran las intenciones de los constituyentes estadounidenses. En el debate europeo son frecuentes las afirmaciones cursis acerca de la necesidad de que Europa pase su “Filadelfia”, término con el que se hace referencia a la Asamblea constituyente estadounidense. Pero esa “Filadelfia” no sólo tuvo lugar hace doscientos años, sino que la Constitución de Estados Unidos, aún aparentemente constante, ha sufrido cambios radicales en su contenido sustantivo, pese a que los cambios constitucionales formales han sido pocos y de menor relevancia que los materiales. Sobre la complejidad de la historia constitucional estadounidense y la necesidad de relativizar “Filadelfia”, véanse los tres volúmenes de Ackerman, B. (1991, 1996, 2014): *We the People*. Cambridge: Harvard University Press. Sobre el propósito escasamente democrático de “Filadelfia”, véase Gargarella, R. (1998): *Nos los Representantes*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

⁷ La soberanía nacional, siguiendo la definición del más exigente *normativamente* de nuestros diccionarios, es el “hecho de corresponder el poder a la nación, lo que ocurre en los regímenes democráticos” (Diccionario de María Moliner). Esta definición corresponde a la concepción de soberanía de la etapa final de Hermann Heller, y muy especialmente, a su *Teoría del Estado* (Heller, H. (1940): *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica).

⁸ Las leyes son, sin duda, la expresión por excelencia de la voluntad general de la comunidad política, pero no la única. Pero incluso si nos ceñimos a las leyes, observaremos que no hay un solo tipo de ley (leyes de presupuesto, leyes orgánicas, leyes “ordinarias”, decretos legislativos, decretos-leyes...), que hay múltiples procedimientos de elaboración de leyes (a las variaciones propias de cada tipo de ley se unen las que se derivan del seguimiento o no del procedimiento de urgencia o, eventualmente, de la intensidad con la que la ley afecta a unas partes, pero no a otras, del territorio del Estado). En todos y cada uno de estos procedimientos legislativos, el Congreso dista de ser el único actor relevante. Desempeñan también papeles importantes y “tasados” constitucionalmente el Gobierno, diversos órganos asesores

ejercicio del dominio político efectivo sólo es posible como ejercicio colectivo⁹. Ciertamente, de la pluralidad debe poder surgir una única voluntad general, pero la garantía de la reducción de la pluralidad a unidad no deriva de la existencia de un actor o institución soberana, sino del adecuado ensamblaje de las decisiones. Es decir, la pluralidad de actores y de procesos de decisión no conduce a la confusión si existen criterios que determinan la autoridad relativa de los distintos actores y procesos de toma de decisión. En un sistema democrático, la fuerza relativa de una decisión debe depender de la intensidad de la legitimidad democrática que genera el procedimiento seguido para tomar esa decisión. La Constitución prevalece sobre la ley, porque el proceso de elaboración de la ley fundamental permite poner a prueba de forma neta y clara la voluntad colectiva de los ciudadanos. Por la misma razón, la ley prevalece sobre el reglamento¹⁰. Que el título de soberanía sea único, o –dicho de otro modo– que la soberanía sea indivisible, implica el predominio de la política, no que la comunidad política haya de tener un soberano que actúe a modo de juez último y detente un poder supremo¹¹.

Si esto es así, no hay impedimento estructural para que el ejercicio efectivo del dominio público sea puesto en común. Se podrá discutir si hay o no buenas razones para compartir la soberanía, en tanto que ejercicio efectivo del dominio público, o si el modo en que se comparte la soberanía es democráticamente legítimo o garante de la efectividad del poder público. Pero, una vez que se distingue claramente entre titularidad y ejercicio efectivo de la soberanía, el carácter único e indivisible de ésta deja de ser un obstáculo fundamental para crear estructuras supranacionales mediante las que *compartir soberanía*.

Es necesario, pues, distinguir netamente titularidad del dominio público y ejercicio del poder público. La titularidad de la soberanía debe ten-

o incluso supranacionales (como la Comisión Europea) o los parlamentos de otros Estados europeos (tal es el caso, como se verá, en lo que concierne a la elaboración de leyes de carácter y contenido presupuestario en el marco del semestre europeo). A ello se une el papel informal, pero decisivo, de la opinión pública, la sociedad civil, expresiones que no siempre incluyen, aunque deberían hacerlo, los principales intereses económicos y sociales. Ese papel informal está especialmente protegido por el preciso marco temporal en el que se desarrolla el procedimiento legislativo, que fomenta la reflexividad democrática y la porosidad de la posición de las instituciones frente a la voluntad difusa de los actores sociales. Por último, la validez de las leyes depende de su ajuste sustantivo con las normas fundamentales del ordenamiento jurídico, y muy especialmente con los derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

⁹ Si lo contrario fuese cierto, el ideal del Estado Social y Democrático de Derecho, con los límites y contrapesos que garantizan la legitimidad democrática de lo actuado en nombre de la comunidad política, sería sencillamente irrealizable.

¹⁰ Heller, H. (1987): "Il concetto di legge nella costituzione de Weimar", *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*. Milán: Giuffrè, p. 303-356.

¹¹ Sobre las causas profundas de la persistencia de la caracterización de la soberanía como unidad, véase Arendt, H. (1963): *On Revolution*. Londres: Faber and Faber.

der a la unidad, mientras que el ejercicio del poder público ineludiblemente se articula de modo plural. En este capítulo nos ocupamos esencialmente del ejercicio del poder público, de la *soberanía en acción*, si se quiere. Como se verá, la soberanía en este sentido no sólo puede compartirse, sino que siempre se comparte. Siendo el grado, la medida y el modo en que se comparte determinantes de en qué medida se es soberano. A diferencia de la titularidad de la soberanía, la soberanía en acción es una cuestión de grado. En otras palabras, es posible determinar (de modo aproximado) en qué medida se es soberano¹².

1.1.2 “La necesidad de un soberano único e indivisible en situaciones de crisis”: sobre el carácter presuntamente determinante de las situaciones de emergencia

Se acaba de ver que la práctica constitucional y la política *ordinaria* ponen de relieve que no sólo es posible compartir soberanía, sino que el ejercicio mismo del dominio público es necesariamente colectivo. Hay, sin embargo, quien cree que esto no prueba en modo alguno que no sea absolutamente necesario que la soberanía se encarne en un soberano único. A pesar de que aparentemente sea posible dividir el trabajo de hacer efectivo el dominio político en *circunstancias ordinarias*, nada de lo dicho prueba que también lo sea en *circunstancias extraordinarias*. En situaciones de emergencia o de excepción –como cualquier crisis económica grave, incluida la actual–, se dice que el soberano *singular* es imprescindible. La razón que se esgrime es que en tales momentos resulta necesario hacer cosas que son sencillamente imposibles bajo una Constitución orientada a la compartición del dominio político efectivo. En concreto: tomar decisiones radicalmente nuevas –incluso si están constitucionalmente vetadas– y decidir a mayor velocidad de la que se desarrolla la propia crisis.

El punto de partida de este argumento es la tesis de que en *situaciones de excepción* se requieren *normas de excepción*. Dado que los contornos precisos de las situaciones de emergencia no pueden conocerse de antemano, es imposible determinar las reglas que deban aplicarse antes de enfrentarnos a la crisis, lo que implica necesariamente dejar a un lado la sujeción del poder a la ley, esencia del Estado de Derecho. Por ello, se afirma que las emergencias constitucionales requieren plena discrecionalidad, o lo que es lo mismo, la posibilidad de ajustar el contenido sustantivo de lo decidido a la situación de emergencia y no a los límites procedimentales y sustantivos fijados en las normas constitucionales. Dicho en términos dramáticos, para salvar a la comunidad política en los momentos críticos, lo importante no es lo que diga la Constitución, sino hacer lo necesario para

¹² Un intento pionero de medir la soberanía de las comunidades europeas y de los Estados miembros puede encontrarse en Lindberg, L. y Scheingold, S. (1970): *Europe's would-be polity*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

salvar la Constitución, incluso si esto implica infringir una o varias normas constitucionales. Parafraseando un libro reciente que loaba las infracciones constitucionales de la Administración Bush II en la guerra contra el terrorismo, la Constitución no debe ser un pacto de suicidio¹³. El soberano debe estar por encima de la Constitución para salvarla. Sólo un soberano único está en condiciones de tomar las decisiones que se precisan en situaciones de emergencia. El ejercicio colectivo de la soberanía es sencillamente imposible en tales circunstancias, dado que se sustenta en el conjunto de normas constitucionales que estructuran, organizan y disciplinan el ejercicio del poder. Pero en las circunstancias de excepción, la validez de tales normas no puede darse por descontada. La emergencia constitucional puede requerir que comencemos por dejar sin efectividad precisamente esas normas, las que articulan el ejercicio colectivo del dominio público.

Una segunda tesis fundamental de quienes nos invitan a pensar la soberanía desde la excepción es aquella según la cual *las crisis exigen la toma de muchas decisiones en tiempos muy breves*. Gobernar durante las crisis exige ser capaces de decidir a mayor velocidad que aquella a la que se desarrolla la propia crisis. Velocidad y premura en la reacción son, sin embargo, incompatibles con los procedimientos y tiempos propios del ejercicio colectivo del dominio público. Sólo la identificación de la soberanía con la persona del soberano único parece resolver este dilema: que quien decida sea uno, y que ese uno pueda imponer incondicionalmente su voluntad parece la única fórmula constitucional adecuada en una situación de emergencia.

Una vez que aceptemos que, en circunstancias excepcionales, no sólo la titularidad, sino también el ejercicio de la soberanía han de ser únicos e indivisibles, se habrá abierto la puerta de par en par a una concepción radicalmente unitaria de la soberanía. Máxime si se acepta que las situaciones de emergencia son *definitorias y decisivas* en política, lo que suelen afirmar quienes piensan la soberanía desde la excepción¹⁴. Aunque estadísticamente infrecuentes, las situaciones de emergencia son determinantes. En ellas, la comunidad política se juega su existencia y supervivencia. Por ello, su influencia se proyecta sobre toda la vida de la comunidad política (incluida la vida política ordinaria) y su estructura constitucional. La Constitución ordinaria y la vida política ordinaria deben organizarse de tal modo que sea posible afrontar las excepciones en condiciones de superarlas. La Constitución ordinaria *debe subordinarse*, pues, a la *Constitución de emergencia*, a las normas constitucionales que hayan de aplicarse durante las emergencias, pues éstas son las verdaderas normas constitucionales.

¹³ Posner, R. (2006): *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. Nueva York: Oxford University Press.

¹⁴ Un ejemplo paradigmático es el de Carl Schmitt. Véase Schmitt, C. (2009): *Teología Política*. Madrid: Trotta (esta edición incluye la primera y la segunda parte de esta obra).

Tales argumentos parecen a primera vista convincentes. En situaciones límite, todas las normas jurídicas, incluida la Constitución, pueden quebrarse. Cuando el derecho quiebra es necesario escribir un nuevo derecho, lo que en último extremo depende de una decisión *política* colectiva. Por ello, la política es el fundamento último del derecho, pero no a la inversa. El derecho es la forma del poder y no el poder político en sí mismo¹⁵. Sin embargo, no es obvio que la posibilidad (cierta) de tener que enfrentarse a situaciones de excepción exija pensar la política y la soberanía en términos de un soberano único. Al menos por cuatro razones.

1. *No está claro que la mejor manera de hacer frente a las situaciones de excepción sea autorizando a un soberano único a decidir de forma libérrima.* Cabe dudar de que lo apropiado en situaciones de emergencia sea experimentar sin límite alguno. En diversos ámbitos de la actividad humana, desde la medicina al pilotaje de aviones, es parte del sentido común que para hacer frente a las situaciones excepcionales se requieren protocolos (normas) previamente fijadas. Es en el marco de los protocolos, y no al margen de ellos, donde opera la discreción, juicio o arte del médico o piloto. ¿Por qué ha de ser distinta la situación excepcional en política? ¿Por qué hemos de concluir que las emergencias constitucionales requieren una experimentación ilimitada? ¿Acaso no cabe aprender de las situaciones de emergencia previas?

El soberano único no es el procedimiento exclusivo de toma de decisiones que permite actuar de forma rápida. No es imposible combinar celeridad y control democrático de las decisiones. A las situaciones de emergencia se les puede hacer frente *alterando* el procedimiento de toma de decisiones, de modo que el control pueda ejercerse sin comprometer la velocidad en la decisión. Un ejemplo claro es el procedimiento legislativo seguido en la elaboración de los decretos leyes. En lugar de *condicionar* la entrada en vigor de la ley a su deliberación y aprobación en el Congreso, se concede una validez temporal al decreto ley, sujeto al posterior *refrendo* parlamentario de lo decidido por el Gobierno (véase, por ejemplo, el artículo 81 de la Constitución española). Se puede pensar en otros procedimientos que consigan reconciliar inmediatez y control político. No sería imposible, por ejemplo, que se estableciese una variante del decreto ley en el ámbito europeo¹⁶.

2. *Las situaciones de excepción no son nunca situaciones de “vacío constitucional”, en las que el derecho “calla”.* Ni siquiera la violación sistemática de las normas constitucionales convierte a esa violación en norma.

¹⁵ Una metáfora utilizada por Francisco Rubio Llorente. Véase Rubio Llorente, F. (2013): *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

¹⁶ Una propuesta semejante la realizó Altiero Spinelli, siendo miembro de la Comisión Europea, en el período más agudo e incierto de la crisis del sistema monetario internacional tras el abandono de Bretton Woods. Véase Spinelli, A. (1986): *Diario Europeo II*. Bolonia: Il Mulino.

Así, por poner un ejemplo desgraciadamente contemporáneo, la infracción constante del derecho a la intimidad y privacidad en las comunicaciones no convierte a las escuchas masivas en una práctica constitucionalmente correcta. Incluso desde una perspectiva estrictamente *positivista* (de la concepción del derecho que niega cualquier relación necesaria entre lo que es jurídicamente válido y lo que es moralmente correcto), la violación persistente de una norma no convierte al acto infractor en un acto creador de una nueva norma jurídica. No basta con infringir, ni siquiera desde la perspectiva positivista: hay que aprobar formalmente como norma lo que hasta entonces era infracción de la ley.

Además, las Constituciones democráticas están compuestas no sólo por reglas precisas y concretas (como las que determinan cuál es el procedimiento que hay que seguir para reformar la Constitución o la frecuencia con la que deben celebrarse elecciones generales), sino también por principios de valor general y formulación abstracta (los catálogos de derechos fundamentales suelen consistir fundamentalmente en principios). Son las reglas y no los principios los que corren el riesgo de verse “superados” en las situaciones de emergencia, al ser sistemáticamente violadas o al concurrir circunstancias en las que claramente no se había pensado al escribir las reglas constitucionales. Incluso cuando quiebra un número tal de reglas que el orden constitucional parece papel mojado, los principios constitucionales deben seguir siendo una referencia normativa. Por ello, es claramente erróneo considerar que las situaciones de emergencia crean “vacíos constitucionales”.

3. *La quiebra de una Constitución histórica no justifica el repudio del derecho constitucional democrático.* Cuando la Constitución quiebra, lo que se impone en términos democráticos es que *nosotros el pueblo* resista a la imposición de un orden anticonstitucional y posteriormente escriba una nueva Constitución. Así, Constituciones como la Ley Fundamental de Alemania (en su artículo 20.4) hacen un llamamiento explícito a la acción directa de los ciudadanos en tales casos, a lo que se denomina como resistencia constitucional¹⁷. Los ciudadanos deben ser los guardianes *últimos* de la Constitución y defenderla (recurriendo incluso a la desobediencia civil¹⁸ o a la resistencia armada) si y cuando todas las demás garantías constitucionales fallen. La Constitución apela a los ciudadanos a hacer

¹⁷ “Contra cualquiera que intente eliminar este orden (definido en el apartado 1 mediante referencia a la condición federal social y democrática del Estado) todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso”. Esa apelación a los ciudadanos en tanto que poder constituyente ha de entenderse implícitamente contenido en toda Constitución democrática, aunque no se haga explícito.

¹⁸ Schwarz, W. (1964): “The Right of Resistance”, *Ethics*, n. 72, p. 126-134; Arendt, H. (1972): *Crisis of the Republic: lying in politics, civil disobedience or violence, thoughts on politics, and revolution*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich (la traducción al castellano, *Crisis de la República*. Madrid: Taurus, 1973).

frente a quienes pretendan romper el orden constitucional. Y, tras ello, a hacer uso del poder constituyente y escribir una nueva Constitución.

4. *Ni la política ni la soberanía pueden pensarse desde la excepción.* Si hacemos de la situación de excepción la situación política por excelencia, tendremos que llegar a la conclusión de que los tiempos (el lapso y la secuencia temporal) propios de la política, y especialmente de la política democrática, son simplemente imposibles. Forjar una voluntad única a partir de voluntades múltiples requiere tiempo, el tiempo necesario para conocer las opiniones de los demás, confrontarlas y articular una posición común. Lo que es visto en situaciones de crisis como la “lentitud de los discutidores” es una garantía fundamental de que la voluntad general no es una mera cortina de humo tras la que se ocultan los intereses de unos pocos, o de uno solo. Por eso, el enquistamiento de la emergencia y la proliferación del decreto ley hacen estructuralmente imposible la actividad política. Esto implica que no cabe pensar la soberanía como concepto genuinamente político *desde* la excepción. Si la excepción se generaliza, la política es simplemente imposible.

La definición de la soberanía mediante referencia a la emergencia deriva con bastante frecuencia del interés en convertir las situaciones de excepción en *técnica de gobierno*. Salvo que se produzca una quiebra radical de las condiciones de convivencia política, las situaciones de excepción serán, como su nombre indica, excepcionales, a menos que se tomen decisiones que las hagan endémicas¹⁹. En tal caso, lo que corresponde no es comenzar a pensar la soberanía en términos personales, confiar en el surgimiento de una figura capaz de representar y salvar al Estado (esperar la llegada del *cirujano de hierro*, por emplear una expresión a la moda en España en varios momentos del siglo XX), sino cambiar las políticas que generan el carácter endémico del estado de excepción.

1.1.3 “Al repartir poderes y competencias, lo que gana la Unión Europa lo pierden los Estados miembros y viceversa”: de la compleja ecuación de la soberanía

Una tercera causa común de los enredos en los que cae el discurso público al ocuparse de la soberanía es la asunción de que todo entrelazamiento de soberanía implica necesariamente una renuncia de soberanía. Sólo cabría compartir competencias *perdiendo* poder, o lo que es lo mismo, aminorando la capacidad efectiva de ejercer el dominio público, de modo que pudiese ganarlo la estructura o instituciones que se crean para compar-

¹⁹ Como hizo, por ejemplo, el fascismo mussoliniano con la “revolución permanente”, que en buena medida consistía en la quiebra continua del orden político *desde el propio gobierno*. Véase Calamandrei, P. (2014): *Il fascismo come regime della menzogna*. Bari: Laterza. Lo que tiene tristes paralelismos contemporáneos. Mirowski, P. (2013): *Never Let a Serious Crisis go to Waste*. Londres: Verso.

Cuadro 2 – Cómo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero permitió a los Estados europeos recuperar soberanía

La primera de las Comunidades Europeas, la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), es un claro ejemplo de que compartir soberanía puede permitir recuperarla. Un análisis siquiera somero de la realidad de la producción del carbón y del acero en la Europa de entreguerras pone de relieve el control que sobre estos dos sectores ejercían un reducido número de empresas privadas. Estas empresas controlaban la producción, los precios y la distribución del carbón y del acero. Formaban, por tanto, lo que técnicamente se denomina como *cárteles*.

La creación de la CECA redujo formalmente las competencias y poderes de los Estados que la constituyeron. Se transfirieron a la Alta Autoridad del Carbón y del Acero (el antecedente inmediato de la Comisión Europea en el ámbito de la CECA) competencias que hasta entonces estaban en manos de los gobiernos nacionales.

A primera vista podría parecer que nos encontramos ante un clásico juego de suma cero: lo que la Alta Autoridad gana, lo pierden los gobiernos nacionales. Sin embargo, el dominio que los Estados ejercían sobre esos sectores era de hecho limitado. Ni siquiera nacionalizando toda la industria nacional podían todos los Estados influir suficientemente sobre la producción de carbón y de acero, dado que la materia prima provenía en muchos casos de otros países (así, Francia dependía de las exportaciones alemanas).

Los Estados, actuando de forma aislada, por sí mismos, no estaban en condiciones de recuperar el ejercicio efectivo del dominio público, dados los patrones históricos de producción y de consumo y las condiciones geográficas y mineras. Por ello, los Estados entregaron a la CECA títulos huecos, poderes formales. A cambio, recibieron una alícuota parte de un poder que podía ser efectivo.

tir el poder. Se asume, pues, que la estructura de la soberanía es semejante a la de los vasos comunicantes: para aumentar la cantidad de líquido que hay en un vaso es necesario reducir la cantidad que hay en otro u otros. Lo que gana la Unión Europea lo pierden los Estados miembros, o sus regiones, o sus autoridades locales. O lo que ganan el Banco Central o el Consejo Europeo lo pierden el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Al tiempo que no cabe descartar que el trasvase de soberanía no implique que la misma simplemente se pierda, que de un vaso no llegue al siguiente, sino que se evapore o se cuele por el sumidero. En los términos propios de la teoría de juegos, la soberanía sería un juego en el que las ganancias o pérdidas que experimentan los participantes se equilibran (juego de suma cero) o en el que todos o al menos algunos de los participantes pierden, sin que los demás ganen todo lo perdido (juego de suma negativa).

La premisa implícita de la que deriva este error es pensar que el hecho de que la soberanía concierna al ejercicio efectivo del dominio público implica que la soberanía es un juego tan *sólo* entre poderes públicos. Pero lo primero no implica necesariamente lo segundo. El ejercicio efectivo del dominio público se ve afectado no sólo por la posición relativa de las instituciones y actores públicos, sino también por la influencia, la fuerza o la violencia que ejerzan los actores privados. De ahí que el modo en que se reparten las cartas del poder puede dar lugar no sólo a juegos de suma cero o de suma negativa sino también a que los actores públicos *recuperen* o *refuerzen* la capacidad efectiva de hacer valer la voluntad política de los

Cuadro 3 – La transferencia del poder de supervisión macroprudencial del sistema financiero (la prevención de riesgos sistémicos) a la Unión Europea como modo de recuperar soberanía

El buen funcionamiento del sistema financiero exige una adecuada regulación y supervisión de las instituciones financieras, de modo que los bancos valoren debidamente los riesgos en que incurren al conceder préstamos, tengan niveles adecuados de reservas y estén en condiciones de hacer frente a los cambios coyunturales en la marcha de la economía. La supervisión individualizada (banco por banco o al detalle, en términos metafóricos) se conoce como supervisión microprudencial.

Pero la solidez y estabilidad del sistema financiero exige no sólo que cada una de las entidades financieras se adecue a los estándares individuales de conveniente cautela y gestión del riesgo. Incluso si todas las entidades financieras cumplen con tales criterios, el sistema financiero en su conjunto puede poner en peligro la estabilidad económica. La suma de prudencias individuales puede implicar la imprudencia generalizada. La debilidad y fragilidad del sistema financiero en su conjunto puede quedar oculta por la aparente solidez de la posición de cada una de las entidades financieras. Es por eso que, junto a la supervisión microprudencial, es necesaria la supervisión macroprudencial (sistémica, o al por mayor, siguiendo con la metáfora anterior).

Los gobiernos nacionales, y muy especialmente el ministerio de economía en coordinación con el banco central, fueron competentes para ejercer la supervisión macroprudencial de los sistemas financieros nacionales. Pero una vez que los capitales pudieron moverse libremente en el interior de la Unión Europea (con todas las bendiciones legales tras la entrada en vigor de la Directiva 88/361), e incluso hacia países terceros (tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht), el poder de supervisión macroprudencial nacional se convirtió en un título hueco. Si el capital a corto, a medio y a largo plazo cruza constantemente las fronteras nacionales, ninguno de los Estados miembros estará en condiciones, por sí mismo, de detectar, y aún menos de contrarrestar, los riesgos que se deriven no de las decisiones adoptadas por cada institución financiera, sino del funcionamiento mismo del sistema financiero. De hecho, cabe cuestionar que siga teniendo sentido hablar de un sistema financiero nacional, una vez que las decisiones de los actores económicos privados permiten generar relaciones financieras que cruzan las fronteras.

El caso español es ilustrativo al respecto. El *boom* inmobiliario, alimentado por un crecimiento exponencial del endeudamiento privado, generó graves problemas económicos estructurales. Las instituciones españolas podrían haber tomado más medidas de las que efectivamente adoptaron. Pero aun habiendo tenido conciencia del problema y voluntad de resolverlo, no habrían tenido los medios materiales necesarios con los que hacer frente a los riesgos generados por un sistema financiero que concedía créditos sin tener en cuenta la sostenibilidad de las actividades financiadas. Porque las instituciones públicas españolas no podían ni impedir el flujo de crédito barato proveniente del núcleo duro de la eurozona (Alemania, Holanda, Finlandia) ni determinar a qué actividades había de concederse crédito y a cuáles no. Incluso si las autoridades españolas hubiesen tratado de intervenir de forma contundente, las instituciones financieras podrían haber invocado las libertades económicas comunitarias como escudo contra las decisiones de las instituciones estatales, y en último extremo, hacer uso de la libre circulación de capitales para canalizar las operaciones a través de sus filiales y subsidiarias en otros Estados de la eurozona.

Todo esto prueba que los riesgos financieros están lo suficientemente dispersos y los sistemas financieros lo suficientemente abiertos a la libre circulación de capital como para hacer totalmente ineficaz toda política de supervisión macroprudencial nacional. Durante años, la pérdida de la capacidad efectiva de regular y supervisar el sistema financiero nacional no inquietó en exceso a los gobiernos nacionales. La fe en la capacidad de los mercados financieros de autoestabilizarse parecía hacer innecesaria la supervisión macroprudencial. Con la regulación y supervisión al detalle parecía que bastase. La crisis financiera iniciada en 2007 ha puesto de relieve lo absurdo de la creencia en la autoestabilización de los mercados financieros. Mediante la transferencia a la Unión Europea de lo que sólo era la piel hueca del poder nacional, los Estados europeos han creado las condiciones para poder recrear ese poder a nivel supranacional.

ciudadanos, de traducir esa voluntad colectiva en acciones transformadoras de la realidad social. Tal es especialmente el caso cuando la efectividad de la soberanía (especialmente la de los Estados) está estructuralmente limitada por la oposición de actores privados dotados de medios que les permiten

frustrar la realización efectiva de la voluntad estatal²⁰. Compartir soberanía permite en estos casos recuperar o reforzar la soberanía. Como lo demuestran los casos de la primera de las Comunidades Europeas, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (cuadro 2), y de la reciente transferencia a las instituciones europeas del poder de prevención de los riesgos sistémicos en el mercado financiero (cuadro 3).

1.2 Qué es soberanía

La definición positiva de qué es soberanía forma parte de la lucha política. La soberanía es un *concepto intrínsecamente polémico*. Es decir, el enfrentamiento político se extiende a la lucha por su definición. Por ello, más allá de la afirmación general y abstracta de que soberanía es la cualidad propia de la autoridad suprema del gobierno de una comunidad política, en este trabajo no se pretende definir de forma detallada qué es soberanía.

Hacerlo implicaría defender una posición normativa sustantiva. O, lo que es lo mismo, sostener una determinada y concreta concepción de justicia, cuando menos de justicia política. Este capítulo no lo pretende, sino que se fija como metas principales aclarar y poner en orden el galimatías de la discusión pública sobre el poder político, y no justificar un modelo normativo *de parte* en lo que concierne al ejercicio de ese poder político. Esto no implica que sea neutral normativamente. Cuando en estas páginas se asume –sea explícita o implícitamente– una concepción sustantiva de soberanía, cuando se determinan qué prerrogativas concretas deben tener los poderes públicos, se opta por la concepción sustantiva propia y característica del Estado Social y Democrático de Derecho. Tal concepción no es (ni debe ser) neutral. El Estado Social y Democrático de Derecho –como afirma el artículo 9.2 de la Constitución española– debe ser un “Estado valiente”²¹, un Estado capaz de remover los obstáculos que se interponen a la libertad e igualdad reales de todos los ciudadanos. Un Estado tal debe ejercer no sólo su autoridad, sino también su poder, necesario para doblegar a los fuertes cuando sea necesario para proteger a los débiles. En suma, debe ser un Estado celoso de la efectividad del poder público. Es decir, un Estado soberano.

Pero esa concepción sustantiva no es puramente subjetiva. Corresponde a lo que nuestra Constitución (y las de los Estados miembros de la Unión Europea) entiende por Estado soberano, al definir a la comu-

²⁰ La efectividad de la voluntad estatal puede verse también limitada por la falta de coordinación entre Estados, cuando la consecución de un bien colectivo depende de compartir información y coordinar acciones, lo que es imposible a menos que se comparta soberanía.

²¹ Murphy, R. (2011): *The Courageous State*. Londres: Searching Finance.

nidad política como un Estado Social y Democrático de Derecho. Por ello, tal opción no es una mera preferencia subjetiva, sino la que impone la legitimidad democrática propia del derecho constitucional nacional y europeo.

2. Las crisis, no la crisis: el factor desencadenante y los problemas estructurales

Un segundo escollo en el que la discusión pública encalla al debatir sobre la soberanía en Europa hoy es la determinación de qué clase de crisis está sufriendo la Unión Europea. Para evitarlo, asumimos la necesidad de hacer dos cosas. Primera, distinguir netamente el factor desencadenante de la crisis y las debilidades estructurales que se incubaron durante décadas y alcanzaron el estado crítico al “detonar” el factor desencadenante. Segunda, conjugar la crisis en plural, o siendo más precisos, determinar de forma clara las distintas crisis que, si bien se solapan y al hacerlo se refuerzan mutuamente, deben ser diferenciadas con exactitud. Se distinguirán cinco crisis europeas: económica, financiera, fiscal, de gobierno macroeconómico y política. Más adelante se considera una sexta: la crisis de articulación territorial de los Estados europeos, muy especialmente de los Estados de la periferia de la eurozona (y Reino Unido). La referencia genérica a “la crisis” contribuye en buena medida a ofuscar el debate y a hacer imposible entender no sólo cuáles son las causas últimas de las crisis, sino también qué puede hacerse para superarlas.

2.1 El factor desencadenante de las crisis

El factor desencadenante de una crisis puede no guardar una estrecha relación con sus causas profundas. Es posible (e incluso frecuente) que un hecho fortuito, un accidente o un desastre natural *desencadenen* una crisis. Una serie de disparos en Sarajevo provocaron el inicio de la Primera Guerra Mundial, pese a que no quepa afirmar que esos disparos *causaron* en un sentido profundo el conflicto bélico. Si esos tiros fueron los primeros de una guerra es porque ya se estaba al borde de una crisis, ya se daban las condiciones para que cualquier incidente desencadenase el conflicto.

Así, hay buenas razones para pensar que el colapso del negocio de las hipotecas basura (las *subprime* en la jerga económica hecha popular por los medios de comunicación) en Estados Unidos a finales de 2006 fue el factor desencadenante de las crisis que golpean a la Unión Europea objeto de este

trabajo²². Lo que en modo alguno autoriza a concluir que la *causa* de tales crisis fue el colapso del negocio de las hipotecas basura.

Las *subprime* suponían un porcentaje pequeño del mercado hipotecario estadounidense, un porcentaje aún más pequeño del mercado financiero de Estados Unidos y apenas una gota en el océano de los mercados financieros internacionales. Si el colapso del negocio de las hipotecas basura desencadenó las crisis no fue por la importancia intrínseca de ese negocio, sino debido a los graves problemas estructurales latentes, a que ya estábamos al borde de la crisis. Las dificultades de un pequeño sector del mercado financiero mundial fueron suficientes para poner en cuestión la viabilidad del sistema financiero mundial en su conjunto, causando una grave recesión económica a escala mundial que acabó provocando una profunda crisis de la eurozona. Visto de otro modo, si el desencadenante de la crisis (la crisis de las *subprime*) fuese la verdadera causa de la crisis, resultaría todo un misterio que haya sido la Unión Europea, y no Estados Unidos, la que haya sufrido de forma más inmediata, directa e intensa las consecuencias de la crisis. Pero los estragos causados por las *subprime* en Europa no se debieron tanto a las hipotecas basura cuanto a la profunda debilidad estructural de la Unión Europea, y en particular de la eurozona. Una vez que distinguimos adecuadamente entre factor desencadenante y causa, no tiene nada de raro que fuera Europa, y no Estados Unidos, la que haya sufrido más a causa de las crisis. Estados Unidos, pese a ser el epicentro del factor desencadenante, era menos vulnerable a la crisis.

De todo ello se deriva que, si bien el factor desencadenante de una crisis puede ser un hecho repentino, imprevisible e idiosincrático, las crisis no son rayos que caen del cielo. Como se anticipó en la introducción, el estado crítico es el estadio final que alcanzan los problemas estructurales.

2.2 Cinco crisis distintas, pero simultáneas y que se refuerzan mutuamente

Cabe distinguir cinco grandes problemas estructurales de la Unión Europea, o cinco factores que ponían a Europa al borde del precipicio de la crisis en 2007:

1. *La Unión Europea había acumulado graves problemas estructurales.* El “milagro económico” de la posguerra, el trentenio glorioso de los años cincuenta, sesenta y primeros setenta²³, se sustentó en un modelo socioeco-

²² La caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 fue en gran medida una consecuencia de ello, aunque es cierto que es partir de ese hecho cuando las crisis se hacen especialmente virulentas.

²³ De 1947 a 1973, los Estados europeos (y muy especialmente los Estados miembros de las Comunidades Europeas) no sólo crecieron a ritmo sostenido, sino que pudieron mejorar

nómico que suponía un crecimiento económico sostenido y vigoroso (de al menos un 3% anual). Ese nivel de crecimiento permitía conciliar tasas de beneficio empresarial suficientemente altas para hacer posible una fuerte inversión productiva y la edificación y consolidación del Estado de Bienestar. Desde los años setenta, sin embargo, las tasas de crecimiento ni han sido sostenidas ni han llegado al 3%²⁴; en realidad, cada vez han sido menores. Como consecuencia de ello, las tensiones sociales se han ido acumulando. La alta inflación de los años setenta y el crecimiento insostenible de la deuda pública, primero, y privada, después (fenómenos estos dos últimos estrechamente asociados con el giro neoliberal de los años ochenta), son tres de las formas en las que se ha ganado tiempo y se han diferido o aplazado las consecuencias de la crisis económica²⁵.

2. *La Unión Europea tenía un sector financiero aquejado de graves problemas estructurales.* Desde las crisis económica y monetaria de los años setenta, y de forma muy intensa a partir del inicio del nuevo siglo, la economía europea se ha *financiarizado*:

— El peso del sector financiero en el conjunto de la economía ha crecido. Ha aumentado de forma constante la diferencia entre el nivel medio de beneficio en inversiones financieras e inversiones no financieras. A resultas de ello, ha crecido la participación del capital financiero en la renta de todos los Estados y, por tanto, de la Unión Europea en su conjunto.

— El valor relativo de los activos financieros ha aumentado de forma constante y en los años previos a las crisis, de forma casi exponencial.

— La línea divisoria entre empresas financieras y no financieras se ha difuminado. La mayor tasa de beneficio en las actividades financieras ha llevado a muchas empresas no financieras a desarrollar actividades financieras (piénsese en los fabricantes de vehículos, las grandes superficies) o a buscar formas de sacar rendimiento financiero a sus recursos (como el dinero circulante, el *cash flow*).

La *financiarización* de la economía estaba estrechamente relacionada con el bajo crecimiento experimentado desde los años setenta. La crisis económica fomentó la búsqueda de motores alternativos de crecimiento. La *financiarización* de la economía fue vista durante años como una de las claves del crecimiento económico en la “era posmoderna”, calificada también con otras denominaciones tan vacuas como populares: la nueva eco-

los niveles de renta de sus ciudadanos y al mismo tiempo edificar y consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho.

²⁴ Cuando menos no de forma sostenible: varios países de la periferia de la eurozona parecieron crecer a tasas superiores durante algunos años; ahora sabemos que ese crecimiento era en buena medida ficticio.

²⁵ Streeck, W. (2013): *Tempo Guadagnato*. Milán: Feltrinelli.

nomía, la economía de la sociedad del conocimiento, etc. Se trataba de un espejismo. A largo plazo la actividad financiera sólo puede ser auxiliar de la actividad productiva. Los activos financieros son en último extremo un título sobre bienes no financieros. Si los activos financieros crecen a un ritmo muy superior a la economía real, tarde o temprano los tenedores de estos activos empiezan a dudar de que con ellos puedan gozar de bienes no financieros. Y se produce una crisis financiera²⁶. En otras palabras, la actividad financiera sólo puede “tirar” de la economía a corto y medio plazo. Y en tal caso, es más que probable que el experimento termine en una grave crisis tanto financiera como económica, como ocurrió en 2007.

El crecimiento desbocado de la actividad financiera hasta que esa crisis llegó provocó cambios trascendentales. Y, muy particularmente, condujo a una transformación radical del modo en el que las instituciones financieras operaban. En muchos casos, los bancos y cajas de ahorro dejaron de desempeñar sus funciones clásicas de intermediación entre ahorradores e inversores, lo que exige la evaluación constante y detallada de los riesgos crediticios²⁷. En lugar de bancos aburridos, pero fiables, empezaron a proliferar instituciones financieras cada vez más pintorescas y cada vez más ocupadas en la especulación financiera. No “intermediaban”, porque no retenían los créditos en su cartera, sino que una vez concluido el préstamo, lo convertían, gracias a la exuberante tecnología financiera desarrollada en las últimas dos décadas, en activos financieros, los famosos –y sólo en parte justamente infames– “derivados financieros”. Los bancos tenían un claro interés en maximizar la producción de créditos: a mayor número de créditos concedidos, mayor margen de beneficio en la reventa de esos créditos adecuadamente empaquetados en derivados financieros. Esto llevó a descuidar, si no a abandonar, la evaluación de la solvencia de los deudores, con resultados de sobra conocidos.

3. *La Unión Europea tenía serios problemas fiscales.* La liberalización de los movimientos de capital a principios de los años ochenta redujo drásticamente la capacidad efectiva de las autoridades tributarias de exigir el pago de impuestos, al hacer casi imposible que el fisco tuviese una imagen correcta de la renta y riqueza de quienes ahora podían mover libérricamente el capital. La divergencia entre el diseño del sistema tributario y el modo en el que éste operaba se fue haciendo cada vez más grande. Para hacer frente a la cada vez más reducida capacidad recaudatoria de sus sistemas tributarios, los Estados aplicaron distintas estrategias.

²⁶ Minsky, H. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press; Strange, S. (1986): *Casino Capitalism*. Oxford: Blackwell; Coggan, P. (2011): *Paper Promises*. Nueva York: Public Affairs.

²⁷ Véase Taub, J. (2014): *Other People's Houses*. New Haven: Yale University Press. Sobre el caso español, entre otros, Fernández, T. R. (2011): “Las cajas de ahorro: El principio del fin”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 18, p. 4-7.

Los países escandinavos fueron los primeros en tratar de recuperar parte de la recaudación perdida, reduciendo la carga fiscal a los propietarios de capital, con la (vana) esperanza de que con tipos impositivos más bajos los contribuyentes dejaran de eludir al fisco. El Reino Unido se hizo paladín de una estrategia distinta para aumentar la recaudación: atraer a las empresas dedicadas a actividades financieras (entre otras ventajas, con la promesa de una fiscalidad más baja), de modo que las mismas se establecieran en el Reino Unido y sus empleados (altamente remunerados) pagasen allí sus impuestos. Finalmente, los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) fomentaron, de modo más o menos discreto, la constitución o el asentamiento en su territorio de empresas que ofrecían los servicios jurídicos y económicos con los que los contribuyentes más acaudalados pudieran eludir impuestos (una posibilidad favorecida por la caracterización de las libertades económicas por parte del Tribunal de Justicia, como se verá más adelante).

4. *La Unión Europea tenía graves limitaciones en lo que se refería a la capacidad efectiva de tomar decisiones que permitiesen equilibrar la economía.* Durante los años del “milagro” económico europeo de la segunda posguerra (años cincuenta, sesenta y principios de los setenta), los gobiernos pudieron hacer uso (con mayor o menor acierto) de las llamadas “palancas” de política macroeconómica para asegurar un crecimiento sostenido y equilibrado: los tipos impositivos, el monto total de gasto público, el tipo de interés de referencia, las reservas exigidas a las instituciones financieras, la liquidez inyectada a los mercados financieros mediante las operaciones de refinanciación del banco central, el tipo de cambio exterior de la moneda. En los años setenta, algunas de estas “palancas” (muy especialmente la de tipo exterior de cambio de la moneda) quedaron inservibles a causa de cambios estructurales en el sistema económico mundial, fundamentalmente el abandono del sistema monetario internacional de Bretton Woods en 1971²⁸. Los Estados europeos que establecieron una unión monetaria en 1999 se prohibieron hacer uso de algunas otras de las “palancas” o redujeron drásticamente su funcionalidad. De este modo, la capacidad de gobierno macroeconómico quedó anulada.

5. *La Unión Europea y sus Estados miembros tenían graves problemas políticos.* Muy especialmente, aquellos que derivaban del vaciamiento progresivo de la capacidad efectiva de ejercer el poder público de todas las instituciones europeas, tanto supranacionales como nacionales. Como se observará, el modo en que las cartas del poder se han repartido en Europa desde los años ochenta ha dado lugar a una creciente pulverización de la soberanía. Sin embargo, los actores políticos han persistido en mantener viva la ilusión (quizás fuese más apropiado hablar de mito) de su propia capacidad de actuar. Esto ha provocado una crónica inflación de las expectativas políticas, muy especialmente en los meses anteriores a los procesos elec-

²⁸ Scharpf, F. (1991): *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

torales. Al tiempo que la profundización del proceso de eliminación de las barreras económicas –y, por tanto, de los instrumentos políticos con los que limitar el poder de los actores económicos privados– conducía a agudizar el vaciamiento de la soberanía. La crisis ha hecho mucho más visible que los gobiernos nacionales, actuando tanto individualmente como colectivamente en las instituciones supranacionales, han renunciado a buena parte de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la voluntad política colectiva. La crisis, nuevamente, sólo ha hecho visible una crisis estructural latente desde hace décadas.

3. La integración europea y la reconfiguración del poder político en Europa

En los dos primeros apartados se ha tratado de disipar buena parte de las nubes que envuelven la discusión pública cuando se debate sobre la relación entre la crisis y la (pérdida de) soberanía. Tenemos aún que encarar otra de las fuentes de confusión: la Unión Europea. El discurso público oscila entre la santificación y la satanización de la Unión Europea. La simplificación del discurso conduce a que sean posibles (y probables) los vuelcos drásticos en el estado de la opinión pública. Si en 2007 los ciudadanos españoles estaban entre los europeos que se definían como más “eurófilos”, en 2014 hemos pasado a ser líderes en escepticismo, sin que por ello se haya enriquecido nuestro debate sobre el proceso de integración europea²⁹.

Para poder comprender cabalmente *cómo* llegamos a las crisis, *qué* problemas estructurales latentes alcanzaron un estado crítico (*qué* es lo que realmente entra en crisis), *en qué medida* las respuestas que se dan vienen determinadas por la estructura social y económica que entra en crisis y *en qué* consiste realmente superar las crisis, es necesario comenzar por determinar qué Europa y qué España, en tanto que Estado miembro de la Unión Europea, entraron en crisis en 2007. Sólo situando las crisis en su contexto político y constitucional se pueden evitar las simplificaciones que hacen extremadamente pobre nuestro debate público sobre Europa. De paso, evitaremos también centrarnos tanto en el árbol de las crisis que acabemos perdiendo de vista que muchos de los problemas que ahora nos acucian distan de ser nuevos.

²⁹ Como apunta Ignacio Sánchez Cuenca, será difícil entender cabalmente la crisis mientras los debates públicos nacionales (como es el caso del español) se limiten a analizar la crisis y sus causas en clave puramente nacional. Es necesario considerar la dimensión europea. Si países claramente distintos y que han seguido diferentes trayectorias históricas y políticas sufren de forma simultánea procesos de crisis semejantes, las causas deben trascender necesariamente las idiosincrasias nacionales. Véase Sánchez Cuenca, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata. Contrástese en este sentido, Ortega, A. y Pascual-Ramsey, Á. (2012): *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

No se debe ni se puede ofrecer aquí una historia de la integración europea. Se intenta algo mucho más modesto: el relato de las decisiones y eventos determinantes de la transformación del poder público en Europa a lo largo del proceso de integración europea, imprescindible para entender el estado de la Unión Europea en medio de las crisis.

La constitución de las Comunidades Europeas es consecuencia, y no causa, del alto grado de integración social y económica en Europa. Los vínculos sociales y económicos en Europa desde hace siglos “saltan” con mucha frecuencia las fronteras nacionales. Sin embargo, sólo a partir de 1950 se crean instituciones, procesos de toma de decisión y normas con las que gobernar esa interdependencia. La decisión de entrelazar soberanías resulta en gran medida del aprendizaje del doble desastre de las guerras mundiales de 1914 y 1939, causadas en último término por la falta de medios de gobierno de las relaciones transnacionales en Europa³⁰.

La integración europea se puso en marcha en un marco constitucional complejo. De una parte, las Constituciones de buena parte de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas permitían y ordenaban la integración supranacional de esos Estados –a través de cláusulas específicas insertadas tras la Segunda Guerra Mundial en las leyes fundamentales nacionales–, lo que impelía, de forma explícita o implícita, que tal integración se desarrollase de conformidad con los principios e ideales de la Constitución propia. La integración supranacional debía traducirse en la creación de una nueva comunidad política y un nuevo nivel de gobierno orientados a realizar la Constitución en un ámbito político más amplio que el nacional. De otra parte, los mandatos constitucionales nacionales se hicieron efectivos mediante instrumentos constitucionalmente ambiguos. Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas eran formalmente tratados internacionales (y no una Constitución), pero materialmente (en su estructura y, sobre todo, en su contenido) tenían más de Constitución que de tratado internacional. Esta ambivalencia ha marcado el proceso de integración europea de forma duradera.

Durante las primeras décadas del proceso de integración, la ambivalencia constitucional de los tratados fundacionales pareció resolverse mediante el desarrollo en clave constitucional y democratizadora de las Comunidades Europeas. La original ambigüedad constitucional dio pie al desarrollo de una Constitución democrática mediante un proceso que podemos denominar como de “síntesis constitucional”. En sus tres primeras décadas, la integración europea permitió que los Estados europeos pusiesen en común títulos formales de soberanía –que en muchos casos eran perfecta-

³⁰ Keynes, J. M. (1920): *The Economic Consequences of the Peace*. Londres: MacMillan; Boyce, R. (2009): *The Great Interwar Crisis*. Londres: Palgrave MacMillan.

mente huecos, no se correspondían con un título material de poder– y recuperasen una parte alícuota de un poder político supranacional que podía ser efectivo. La estructura institucional y el diseño del proceso de toma de decisiones de las Comunidades garantizaban la capacidad de influencia de los Estados miembros, al tiempo que facilitaban la transmisión de la legitimación democrática del nivel nacional a las normas supranacionales. De este modo, el entrelazamiento de soberanía permitió el *rescate* de la soberanía.

El efecto del proceso de integración europea sobre la capacidad efectiva de ejercicio de la soberanía nacional se ha visto alterado drásticamente en las tres últimas décadas. El derecho comunitario comenzó a fomentar *la competencia, la concurrencia entre normas nacionales*, lo que condujo a la progresiva pulverización de la soberanía. De modo progresivo, muchas veces silencioso, las cartas del poder han sido barajadas de nuevo y, desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho, se han repartido mal. En la víspera de las crisis, la Unión Europea había recuperado plenamente su ambivalencia constitucional inicial: era al mismo tiempo un nivel de gobierno al servicio de la recuperación del poder público efectivo y un nivel de gobierno que disolvía y pulverizaba la soberanía. Lo que Europa hacía con una mano, lo deshacía con la otra.

Analicemos con detenimiento cada uno de estos cuatro puntos en los siguientes epígrafes.

3.1 De la interdependencia social y económica a la integración europea

El orden político europeo del siglo XIX se basaba en la combinación de unidades jurídica y militarmente autárquicas (Estados-nación e imperios que eran plenamente soberanos desde una perspectiva formal), con una economía continental en la que primaba la libertad de acción de los actores económicos y el ajuste de los eventuales desequilibrios internacionales mediante el “anclaje” de todas las monedas nacionales al oro, el llamado patrón oro, que hacía primar los intereses de los detentadores de capital (cuadro 4).

Ese orden político europeo era inherentemente inestable a causa del conflicto entre interdependencia económica y autarquía política. La creciente integración económica generaba constantes conflictos transnacionales. En ausencia de estructuras institucionales, procedimientos de toma de decisión y normas comunes para los distintos Estados, estos conflictos generaban un peligro constante de enfrentamiento bélico. De forma paralela, la interdependencia económica sólo podía sostenerse a medio y largo plazo si se prestaban los medios y servicios necesarios para hacer fluidas y estables las actividades económicas transnacionales. Pero ninguno de los Estados autárquicos podía (ni quería) ofrecer tales medios y servicios.

Cuadro 4 – El patrón oro y la autorregulación de los mercados

El patrón oro fue el sistema monetario prevalente en el siglo XIX. Los Estados garantizaban a los tenedores de los billetes emitidos por el banco central (o los bancos autorizados para la emisión de los mismos) su conversión por una cantidad fija de oro. Esto implicaba limitar la emisión de moneda a las reservas de oro de que dispusiese cada Estado. De esta manera, se creaban las condiciones en las que el capital, al entrar o salir de cada país, influía de forma determinante en la política monetaria que había de aplicarse. Los países que incurrían en un déficit comercial veían como el oro que salía del país para pagar las importaciones era superior al que entraba en pago de las exportaciones. Al reducirse la masa de oro, y por tanto de capital disponible, se hacía necesaria un alza de los tipos de interés, con la que lograr atraer nuevos flujos de capitales. Pero, una vez que aumentaban los tipos de interés, se reducían la inversión y el consumo, y a resultas de ello, los precios bajaban. De este modo se reequilibraba la balanza comercial.

El papel central de los flujos de capital transfronterizos en el sistema monetario del patrón oro reflejaba la convicción de que las instituciones públicas debían limitarse a apoyar el funcionamiento de los mercados, no a dirigirlos. La concurrencia de los actores económicos en los mercados debía conducir a una situación de equilibrio, a la correspondencia plena de la oferta y la demanda.

El aparente automatismo del patrón oro parecía implicar la renuncia al ejercicio efectivo del dominio público, de la soberanía monetaria. La realidad fue siempre bastante más complicada. Aunque los bancos centrales fuesen formalmente bancos privados, con capital suscrito por otras entidades financieras privadas o accionistas particulares, de hecho ejercieron funciones públicas. Aun en el período de plena vigencia del patrón oro (antes del inicio de la Primera Guerra Mundial), los gobiernos y los bancos centrales hubieron de intervenir en múltiples ocasiones, incluidas varias suspensiones de la convertibilidad.

La Primera Guerra Mundial y las condiciones fijadas para la paz hicieron imposible revivir un sistema monetario que sufría ya las consecuencias de sus contradicciones antes del inicio del conflicto bélico. El período de entreguerras puso además de relieve la imposibilidad de crear y consolidar un Estado Social bajo el corsé del patrón oro. Así, el abandono del patrón oro por parte de Reino Unido en 1931, de Estados Unidos en 1932 y de Francia en 1936 estuvo directamente relacionado con la decisión de articular políticas sociales no sujetas a los angostos límites estructurales del patrón oro. Pero ya en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX se habían puesto de relieve los límites estructurales y las contradicciones del patrón oro. La creencia en la utópica autorregulación de los mercados sólo pudo sostenerse gracias a un creciente intervencionismo estatal, al que no fue ajeno el giro colonialista e imperialista de la política exterior de muchos países europeos.

La inestabilidad del orden político europeo fue limitada gracias a la aparición de estructuras intergubernamentales informales: la Santa Alianza y el Concierto Europeo en el siglo XIX y la acción conjunta de las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial durante los primeros años del período de entreguerras (parcialmente institucionalizada en la Sociedad de Naciones). Pero la contribución decisiva a la estabilidad provino de la acción política y económica de los financieros internacionales, que tras la Primera Guerra Mundial encontró articulación institucional en el Banco Internacional de Pagos de Basilea y en las relaciones crecientemente formalizadas entre los gobernadores de los principales bancos centrales del mundo³¹.

³¹ Polanyi, K. (1990): *La Gran Transformación*. Madrid: La Piqueta. Sobre el Banco Internacional de Pagos, véanse Baffi, P. (2003): *Le origini della cooperazione tra le banche centrali*. Bari: Laterza; Tonniolo, G. (2005): *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*. Cambridge: Cambridge University Press; Le Bor, A. (2013): *The Tower of Basel*. Nueva York: Public Affairs; Ahamed, L. (2009): *Lords of Finance*. Nueva York: Penguin Press.

Cuadro 5 – El vano intento de restaurar el orden político decimonónico tras la Primera Guerra Mundial

Las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial se empeñaron en restaurar el orden político y económico decimonónico europeo. Pero la guerra, lejos de reducir las tensiones sociales latentes antes del conflicto bélico, las había acrecentado. Por una parte, la guerra y quizás sobre todo los acuerdos de paz, hacían sencillamente imposible un funcionamiento mínimamente estable de la economía internacional (entonces una versión ampliada de la economía europea) basada en la autorregulación de los mercados y el patrón oro. Las compensaciones que se impusieron a Alemania en el Tratado de Versalles se convirtieron en un factor permanente de inestabilidad. Se hicieron necesarias intervenciones constantes para evitar el colapso. Por otra parte, la guerra había acelerado el proceso de transformación política y social y había servido de factor desencadenante de la Revolución Rusa en octubre de 1917. El orden político de la posguerra no podía ser una mera copia del previo al conflicto. No sólo la propia identidad de los Estados había cambiado (la guerra había llevado al colapso a los imperios austro-húngaro, ruso y otomano, al tiempo que había alterado drásticamente la identidad política, y el territorio, de Alemania), sino que la dinámica política se había modificado radicalmente. De la transformación social durante la guerra se derivó el establecimiento (que se revelaría efímero) de muchas repúblicas democráticas. La sujeción de la política económica y monetaria a la disciplina automática de los flujos internacionales de capital a través del patrón oro era estructuralmente incompatible con la democratización profunda de la vida política.

Pese a ello, muchos países volvieron al patrón oro tras hacerlo el Reino Unido en 1925. Un breve período de intermitente y frágil crecimiento económico fue posible gracias a un flujo de crédito procedente de Estados Unidos. En el momento en que el dinero estadounidense dejó de llegar a Europa (ya desde 1928, y de forma neta y drástica a resultas de la crisis financiera de 1929), el sistema político-económico europeo saltó hecho pedazos. Las democracias europeas, incapaces de articular políticamente las preferencias colectivas en el marco del patrón oro, primero, y del colapso del mismo, después, fueron progresivamente sustituidas por regímenes autoritarios cuando no totalitarios. El modelo de gran parte de ellos fue el Estado fascista italiano. A partir de 1922, y de forma rotunda desde 1925, la frágil democracia italiana había sido sustituida por una dictadura que rompía claramente con el liberalismo decimonónico (y que demostró un pragmatismo oportunista en lo concerniente al patrón oro).

Los Estados fascistas y autoritarios sólo lograron sacar a las economías nacionales del marasmo económico y social a costa de imponer una estructura económica cuasi bélica, basada en la confiscación de propiedades y la creación artificial de crédito, que terminó por conducir al desastre de la Segunda Guerra Mundial. El período autoritario de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial fueron una experiencia traumática en todos los sentidos. Desde la perspectiva política, los europeos (con la única excepción de Reino Unido y de los países neutrales) experimentaron abusos y violaciones sistemáticas de sus derechos por parte de los propios gobiernos. Esto condujo no sólo a la creación de élites políticas con una identidad que trascendía la nacional (piénsese en el europeísmo de todas las resistencias, en buena medida sustentado en la propia base de las mismas), sino a un fuerte debilitamiento de la fuerza política de la identidad nacional (especialmente marcada en los Estados que emergen de la guerra claramente derrotados: Alemania e Italia).

Se trató en cualquier caso de un equilibrio altamente inestable. El estallido aparentemente repentino de la Primera Guerra Mundial³² y la rapidez con la que la crisis financiera de 1929 causó una gravísima crisis po-

³² La inestabilidad estructural del sistema europeo decimonónico fue la causa última de la Primera Guerra Mundial. Las contradicciones inherentes a la combinación de autarquía política y globalización económica condujeron a una progresiva mutación del sistema europeo, acelerada en el último tercio del siglo XIX. Las consecuencias humanas y sociales de la “liberación” de las fuerzas económicas provocaron una reacción social que terminó llevando a la aprobación de normas jurídicas que de facto suponían abandonar la creencia en la autorregulación del mercado, y de las cuales los propietarios de capital fueron compensados agudizando la vocación imperialista de los Estados europeos. Lo que no hacía sino alimentar las tensiones en el sistema interestatal, tensiones que acabaron abocando al estallido de la

lítica y condujo a la Segunda Guerra Mundial demostraron ampliamente la inviabilidad de ese orden político y socioeconómico (cuadro 5). Un orden, además, claramente sesgado, ya que favorecía de manera evidente determinadas preferencias políticas, sociales y económicas, esencialmente las de la minoría detentadora de capital, en la medida en la que el patrón oro impedía la discrecionalidad política en el manejo de la política económica y monetaria. El orden político decimonónico era radicalmente incompatible con la politización de las decisiones y acciones colectivas; en breve, con el ejercicio democrático de la soberanía³³.

3.2 *El ambivalente marco constitucional del proceso de integración europea*

El doble desastre de dos guerras mundiales en una generación creó las condiciones en las que fue posible una transformación profunda del orden político europeo. Los diversos grupos de resistencia al fascismo y al nazismo propusieron la creación de un Estado federal y contribuyeron decisivamente a redefinir la identidad de los Estados que (re)surgieron de las ruinas de Europa. Las nuevas Constituciones de Francia, Italia y Alemania recogieron la voluntad de crear una estructura política europea. Sobre el modo y manera de llevar a cabo ese mandato constitucional acabará teniendo una incidencia determinante la guerra fría, que no sólo determinará el ámbito geográfico de la Europa que comenzará a construirse (la Europa occidental con la exclusión de la Europa oriental, entonces bajo la influencia soviética), sino también el perfil normativo del proceso de integración (en tanto que continuación del programa de construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho) y contribuirá a impulsarlo incluso cuando flaquee la voluntad política de los Estados miembros.

El resultado será que el proceso de integración supranacional se pondrá en marcha en un marco constitucional ambivalente. El mandato constitucional de integración contenido en las leyes fundamentales nacionales será puesto en práctica mediante estructuras que formalmente eran organizaciones internacionales clásicas, pero con elementos institucionales, objetivos y medios propios de un Estado supranacional.

3.2.1 La inmediata posguerra como momento constituyente negativo

La sucesión de las convulsas décadas del período de entreguerras y el largo lustro de guerra socavaron las bases sociales, económicas y políticas

Primera Guerra Mundial. Una confrontación que lejos de ser un accidente fue en realidad un síntoma del carácter insostenible del modelo político-económico.

³³ Eichengreen, B. (1996): *Golden Fetters*. Oxford: Oxford University Press; ídem (1992): *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton University Press.

de los Estados-nación europeos. Buena parte de los movimientos de resistencia al fascismo y al nazismo creyeron que el agotamiento de los Estados y la experiencia de la guerra y la resistencia (en cuya organización había desempeñado un papel secundario la identidad nacional de los resistentes) crearían las condiciones en las que sería posible fundar los Estados Unidos de Europa y, de este modo, terminar con la causa última de las guerras en Europa, que no sería otra que el propio Estado-nación.

Pero si esa oportunidad existió alguna vez, no fue aprovechada. De las ruinas de la guerra resurgieron rápidamente los Estados-nación. Pero la experiencia traumática de la guerra (y en algunos países el activismo federalista de la resistencia) contribuyeron a que esos Estados se configuraran de forma bien distinta a como lo habían hecho tras la Primera Guerra Mundial.

Este cambio fue especialmente visible en los Estados militarmente derrotados en la contienda bélica (Alemania, Italia y, material, aunque no formalmente, Francia). En éstos se quiso simbolizar la ruptura con su pasado inmediato mediante la escritura de nuevas Constituciones³⁴ (cuadro 6). Éstas no fueron nuevas sólo por haberse reescrito, sino por ser radicalmente originales, ya que en ellas se asocia estrechamente el comienzo de un nuevo período en la historia de la comunidad política con la redefinición de la identidad constitucional del Estado. Francia, Italia y Alemania se proclamaron no sólo Estados Sociales y Democráticos de Derecho, sino también Estados cooperativos y abiertos³⁵. De este modo se solemniza la aspiración a convertirse en sociedades muy distintas (en sociedades que puedan decirse Estados Sociales y Democráticos de Derecho) y la convicción de que para ello es necesario integrarse en espacios políticos más amplios. Dicho de otro modo, del desastre de entreguerras se saca la lección de que es imposible crear un Estado Social y Democrático de Derecho *en un solo país*, como aún aspiraban a hacer los constituyentes de Weimar o quienes escribieron la Constitución española de 1931.

De la aspiración a constituirse en Estados cooperativos y abiertos se deriva, pues, un *mandato constitucional de integración supranacional*, reflejado en cláusulas novedosas en las leyes fundamentales que *ordenan* en-

³⁴ Friedrich, C. (1951): "The Political Theory of the New Constitutions", en Zurcher, A. J. (ed.): *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*. Nueva York: New York University Press, p. 13-35. Véase Haberle, P. (2013), *Pluralismo y Constitución*, Madrid: Tecnos.

³⁵ La refundación constitucional de estos tres Estados europeos tiene un componente marcadamente negativo, de rechazo a modelos constitucionales y políticos específicos: del liberalismo radical que confiaba en que la integración social y económica pudiera hacerse depender de la capacidad de autorregulación y autoestabilización de los mercados económicos y financieros; del liberalismo que asume con un radical estoicismo tendencias y patrones de desarrollo socioeconómicos que dinamitan la homogeneidad socioeconómica necesaria para la estabilización de los sistemas políticos; del modelo de comunidad política y de constitución propios de los Estados fascistas y de los Estados "realmente" comunistas.

Cuadro 6 – Las cláusulas de integración supranacional**Preámbulo de la Constitución francesa de 1946**

14. La República francesa, fiel a sus tradiciones, cumple con las normas del derecho público internacional. No hará ninguna guerra con fines de conquista y nunca empleará sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo.

15. A condición de que haya reciprocidad, Francia acepta las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz.

Artículo 11 de la Constitución de Italia de 1948

Italia repudia la guerra como instrumento de ataque a la libertad de los demás pueblos, y como medio de solución de las controversias internacionales; accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin.

Artículo 24 de la Ley Fundamental de Alemania de 1949, apartados 1 y 2

(1) La Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones interestatales.

(2) Para el mantenimiento de la paz, la Federación podrá unirse a un sistema de seguridad colectiva mutua; al hacerlo podrá consentir a limitaciones de sus poderes soberanos si las mismas conducen a un orden pacífico y estable en Europa y entre las naciones del mundo.

Artículos 67 y 63 de la Constitución de los Países Bajos (reforma constitucional de 1953)

El artículo 67 permite que sea conferido el ejercicio de poderes reservados al ejecutivo, legislativo y judicial a "organizaciones de derecho internacional", mientras que el artículo 63 permite que los términos del acuerdo mediante el que tal cesión se haga efectiva contradigan a la propia Constitución siempre que se den simultáneamente dos condiciones: que sea necesario para el desarrollo del orden internacional y que lo apruebe el Parlamento por mayoría de dos tercios.

Artículo 49a de la Constitución de Luxemburgo (reforma constitucional de 1956)

El ejercicio de los poderes que esta Constitución reserva al legislativo, al ejecutivo y al judicial puede ser conferido temporalmente mediante tratado a instituciones de derecho internacional.

trelazar la soberanía propia con la de los restantes países europeos. Las leyes fundamentales de los tres países citados son pioneras, pero fórmulas semejantes se incorporaron rápidamente a las Constituciones de Holanda y Luxemburgo (al reformarse ambas para ajustarlas a la integración efectiva en las Comunidades Europeas). Al tiempo, los tribunales belgas derivaron normas parecidas a partir de una interpretación sistemática y finalista (teleológica, es decir, a partir de los fines a los que se ordena la ley fundamental) de las normas constitucionales de ese país. Y, con posterioridad, aparecerán en las Constituciones de los países que aspiran a convertirse en Estados miembros de las Comunidades Europeas (piénsese en el artículo 93 de la Constitución española).

Es importante insistir en que las cláusulas de integración no sólo *permiten* compartir poderes, estructuras institucionales, procesos de toma de decisión y normas de acción comunes, sino que *ordenan* que el Estado participe activamente en la creación de estructuras supranacionales y transnacionales. Reiterando de nuevo esta idea central, las leyes fundamentales

requieren la superación de la autarquía constitucional a través de la integración europea.

Ese mandato constitucional exige, al mismo tiempo, que el marco normativo en el que se produzca esa integración supranacional sea el propio del derecho constitucional democrático. No se trata de integrarse de cualquier manera o a cualquier precio, sino de hacerlo de forma que sea posible realizar efectivamente los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho. La integración supranacional es, parafraseando una expresión ya común, la realización del Estado Social y Democrático de Derecho por otros medios.

3.2.2 La guerra fría

La clara y neta división de Europa a resultas de la guerra fría (que comenzó en 1947 y rápidamente afectó a la dinámica política, tanto del este como del oeste de Europa)³⁶ incidirá de modo notabilísimo sobre la trayectoria de las Comunidades Europeas. Por una parte, la unidad económica y política de toda Europa se hace imposible. El viejo continente quedó dividido en dos bloques netamente diferenciados, en dos esferas de influencia. Por otra parte, la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética favoreció que los primeros fomentaran y apoyaran la integración de buena parte de los Estados de Europa occidental en las Comunidades Europeas. Al mismo tiempo, el contexto de la guerra fría influyó decisivamente sobre la orientación sustantiva del proceso de integración. El modelo de “economía mixta” propio del Estado Social y Democrático de Derecho se verá reforzado, al ser visto como estratégicamente determinante en la generación de un consenso social que limite el atractivo del modelo de “economía socialista” del bloque soviético. Consenso social fundamental a la vista de que en la inmediata posguerra los partidos comunistas son una de las principales fuerzas en muchos de los países de Europa occidental, y señaladamente en Francia y en Italia.

3.2.3 Los Tratados constitutivos

En este contexto, marcado por la apertura constitucional de los Estados europeos y la creciente sombra alargada que proyecta la guerra fría, se produjeron varios intentos de integración supranacional en la parte occidental del continente.

De entre las múltiples iniciativas de aquellos años destacan dos. La Unión Europea de Pagos de 1950 desempeñó una función determinante en

³⁶ Un análisis muy atento a la dinámica política se puede ver en Stone, D. (2014): *Goodbye to all that? A History of Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

la reactivación económica de Europa³⁷, al crear las estructuras institucionales y mecanismos económicos necesarios para reactivar el comercio intraeuropeo. Por su parte, el Consejo de Europa contribuyó decisivamente a la consolidación de un acervo común en materia de protección de derechos humanos. Aunque el Consejo fracasó como organización intergubernamental, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y dos de las estructuras institucionales anejas al mismo (el Tribunal de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura) han terminado desempeñando un papel relevante en la especificación del derecho constitucional común a los Estados europeos³⁸.

Sin embargo, el proceso de integración decisivo, aquel que acabará generando un nuevo nivel de gobierno supranacional mediante el que compartir soberanía en Europa, será el iniciado en 1951 con el establecimiento de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA). Aunque el objeto de este primer organismo era relativamente modesto (limitado a las industrias del carbón y del acero), su importancia estructural resultó determinante. Por una parte, el carbón y el acero eran entonces las dos principales materias primas de la guerra. Crear estructuras institucionales que regulasen estas industrias tenía el efecto indirecto de hacer posible que todos los Estados tuviesen conocimiento de los niveles de producción de sus vecinos, y pudiesen fácilmente detectar el desvío de producción hacia fines militares. Al mismo tiempo, la Comunidad del Carbón y del Acero permitió ensayar la estructura y perfil de instituciones y procesos de toma de decisión comunes. La CECA fue en buena medida el *ensayo general* de la Comunidad Europea (véase cuadro 2).

La escalada bélica en Corea y el clima de guerra fría en Europa propiciaron que a la primera CECA le sucediese el proyecto de una comunidad de defensa. La trascendencia política y económica de una estructura militar conjunta fue aprovechada por los partidarios de la integración federal del continente para lograr que el proyecto de comunidad de defensa viniese de la mano de un proyecto de comunidad política con borrador de Constitución europea incluido³⁹. Pero, la dinámica política francesa llevó a que tanto el proyecto de comunidad militar como el de comunidad política fueran abandonados tras el rechazo del Parlamento francés a la primera.

³⁷ Kaplan, J. J. (1989): *The European Payments Union*. Oxford: Oxford University Press.

³⁸ Durante las dos primeras décadas de vigor del Convenio, el Tribunal desempeñó un papel muy modesto, a resultas de los límites fijados a su acceso directo por parte de los particulares. Sólo a partir de los años setenta el Tribunal adquirió un papel relevante en el derecho constitucional europeo. Su importancia se ha visto quizás mermada en los últimos años debido no sólo a una cierta saturación (un tanto asimétrica, porque aproximadamente la mitad de los casos provienen de Rusia), sino también a la propia evolución de la jurisprudencia del Tribunal. Sobre el particular, véase Christoffersen, J. y Rask Madsen, M. (eds.) (2011): *The European Court of Human Rights between Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

³⁹ Griffiths, R. T. (2000): *Europe's first constitution: the European Political Community, 1952-1954*. Londres: Kogan Page and Federal Trust.

Este hecho será fundamental. A resultas de la negativa francesa se abandonará la vía de la integración supranacional mediante un proceso constituyente explícito, en la tradición constitucional “revolucionaria” (aquella seguida tras la guerra en Francia e Italia, y en España en 1978). Se descarta, pues, la senda más obvia para realizar el mandato de integración contenido en las Constituciones nacionales.

Pero, en gran medida la propia guerra fría y la agenda política nacional de los Estados miembros de la Comunidad del Carbón y del Acero hicieron posible que el fracaso de la vía constituyente no pusiese fin al proceso de integración. Se buscó otra senda constitucional, la que abren los tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 1957.

Esta nueva senda es profundamente ambivalente. No se escribe una constitución (como se hiciese en preparación de la frustrada comunidad política de 1953), sino que se redactan tratados internacionales. Esto implica una decisión difícil de conjugar con el mandato constitucional de integración, dado que los tratados internacionales son el instrumento por excelencia de relación entre Estados soberanos celosos de su soberanía, no de Estados que quieren integrarse. Sin embargo, en la forma “diplomática” e “intergubernamental” se inscribieron normas propias de un orden constitucional, cuando menos de un orden constitucional en ciernes. Así, no sólo se creó una estructura institucional compleja y duradera (que incluye una asamblea parlamentaria), sino que también se previó que tales instituciones tuviesen funciones y competencias que excedían ampliamente las propias de instituciones de derecho internacional clásico. La prueba es que los poderes asignados a las instituciones comunitarias afectaron de forma neta y desde un primer momento a la soberanía de los Estados miembros. Así, entre las instituciones de las comunidades se encuentran un Parlamento (artículos 20 y siguientes del Tratado de la CECA y 137 y siguientes del Tratado de la CEE) y un Tribunal de Justicia (artículos 31 del Tratado de la CECA y 164 del Tratado de la CEE). El Tribunal está dotado de autoridad para resolver los conflictos entre Estados y atender a las cuestiones que los tribunales nacionales planteen en relación con la interpretación de los Tratados (y las normas de derecho producidas por las instituciones comunitarias, esto es, lo que se denominará como derecho comunitario).

Las instituciones de la Comunidad Económica Europea producirán sus propias normas jurídicas, con el objetivo de armonizar el derecho de los Estados miembros en la medida en que sea necesario para la integración de los mercados nacionales (artículo 100 del Tratado de la CEE).

La CECA se financiará mediante impuestos sobre el carbón y el acero que el organismo recaudará (artículo 49 del Tratado de la CECA). La CEE se financiará mediante contribuciones de los Estados miembros, si bien serán reemplazadas por “recursos propios” (es decir, impuestos propios) en

los términos que acuerden los propios Estados miembros (artículo 201 del Tratado de la CEE).

Los Tratados fundacionales presuponen una importante transformación de los sistemas tributarios nacionales. La integración económica proyectada exige redefinir las fronteras económicas nacionales, lo que a su vez requiere alterar buena parte de los sistemas tributarios nacionales; en la terminología entonces al uso, armonizarlos. Empezando por los aranceles aduaneros, que la CEE deberá definir y recaudar (aun valiéndose operativamente de los agentes de aduanas de los Estados miembros) y no los Estados miembros (artículos 9, 12, 133 y 201 del Tratado de la CEE). Siguiendo por los impuestos indirectos, que deberán ser repensados de modo que no se conviertan en equivalentes funcionales de los aranceles y sirvan para evitar que se discrimine a los actores económicos no nacionales (artículos 12 y 95 del Tratado de la CEE).

En términos metafóricos, los Tratados de 1957, por los que se constituyen las Comunidades Europeas, tienen un cuerpo diplomático (propio del derecho internacional “clásico”, esto es, previo a la Segunda Guerra Mundial), pero un espíritu constitucional.

3.2.4 La ambigüedad del constitucionalismo sintético de la Unión Europea

De esto resulta un peculiar proceso de integración constitucional. Como queda ya dicho, la Unión Europea no sigue ni la senda constitucional revolucionaria (la escritura en una asamblea constituyente de una Constitución) ni la senda constitucional evolutiva *a la inglesa* (en la que la Constitución se destila progresivamente a partir de la práctica constitucional).

Cuando se constituye Europa se hace algo distinto, que más que radicalmente nuevo es en realidad una peculiar recombinación del constitucionalismo revolucionario y evolutivo. Al igual que en este último, la estructura institucional y las normas jurídicas no se fijan de antemano. Los Tratados se limitan a crear algunos de los elementos de la estructura institucional y a fijar los contornos de los procesos de toma de decisión colegiados. Pero al igual que sucede en el constitucionalismo revolucionario, el proceso de integración europea procede mediante referencia a un marco constitucional, formado por el colectivo de las Constituciones nacionales. Esta peculiar *senda constitucional* puede denominarse sintética (cuadro 7).

La clave de este constitucionalismo sintético de nuevo cuño se encuentra en el papel reservado a las Constituciones de los Estados que se integran en la nueva comunidad supranacional. Las cláusulas constitucionales de integración *ordenan* la integración. Pero, como también hemos visto, para que esa integración sea consistente con la identidad constitucional de los Estados que *quieren integrarse* en las Comunidades Europeas, es im-

Cuadro 7 – La síntesis constitucional

Las Constituciones democráticas han sido el resultado bien de decisiones democráticas (tras procesos constituyentes como el francés de 1946, el italiano de 1947 o el español de 1978), bien de procesos de una evolución constitucional que han conducido a largo plazo a la consolidación de sistemas democráticos (como es el caso de la Constitución de Reino Unido, que en 1945 había evolucionado hasta convertirse en paradigma del Estado Social y Democrático de Derecho). Esto no excluye que sea posible establecer y consolidar Constituciones democráticas de modo distinto. Cuando menos, una de tales alternativas la constituye la síntesis constitucional: la puesta en común de las Constituciones democráticas de varias comunidades políticas que quieren entrelazar su soberanía.

La síntesis constitucional combina de forma diferente los procesos clave en la forja constitucional, tanto en el caso del constitucionalismo revolucionario como del constitucionalismo evolutivo. Al igual que en el constitucionalismo revolucionario, hay un derecho constitucional escrito: el conjunto de Constituciones nacionales. A semejanza del constitucionalismo evolutivo, el contenido específico de las normas constitucionales toma cuerpo a medida que se resuelven conflictos constitucionales concretos.

El colectivo de Constituciones nacionales define el derecho constitucional de la nueva comunidad política. En el caso europeo, la posguerra ha de ser vista como un momento constitucional transnacional, en el que los que se convertirán en Estados fundadores de la Unión Europea se redefinen como Estados Sociales y Democráticos de Derecho y Estados cooperativos y abiertos. La primacía del ideal de Estado Social y Democrático de Derecho requiere que el mismo sea proyectado al nivel supranacional. Lo que implica que:

- Las Constituciones y el derecho constitucional nacional deben ser consideradas como el derecho constitucional profundo de la Unión Europea. En ausencia de un momento constituyente revolucionario, el derecho constitucional común es la fuente última de la legitimidad democrática de la nueva comunidad política y el nuevo orden constitucional. Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, lejos de ser considerados la constitución de las Comunidades deben ser vistos como retales constitucionales, fragmentos en los que se explicitan y concretan los contenidos del derecho constitucional común. Las Constituciones nacionales pasan a tener una doble vida constitucional: siguen desempeñando su función como leyes fundamentales nacionales, pero al mismo tiempo se convierten en parte del colectivo constitucional común.
- La función central del derecho constitucional común como fundamento de la nueva comunidad y el nuevo ordenamiento constitucional requieren que la afinidad inicial entre Constituciones nacionales sea renovada y reforzada constantemente. La estructura y los medios institucionales de la nueva comunidad política son inicialmente incompletos, lo que favorece procesos de emulación, adaptación y experimentación. En gran medida, se reproducen en el nivel supranacional las estructuras y los medios institucionales característicos de los Estados (emulación). Pero en ocasiones se introducen variantes en atención a las peculiaridades de la comunidad supranacional (adaptación) o se experimentan soluciones nuevas (experimentación). Todo ello en el marco normativo definido por el derecho constitucional común. Las nuevas instituciones y los nuevos procesos de toma de decisiones deben ser no sólo eficaces, sino contribuir a la legitimidad del nuevo orden político. De ahí la importancia del principio de equilibrio institucional, de la participación de las instituciones nacionales en el proceso supranacional de toma de decisiones, de modo que pueda asegurarse una segunda cadena de transmisión de legitimidad democrática del nivel nacional al supranacional.

prescindible que el proceso pueda ser visto como necesario para la realización del ideal de Estado Social y Democrático de Derecho. En ausencia de una Constitución supranacional escrita, esto requiere que el colectivo de Constituciones nacionales, en tanto que derecho constitucional *común* a los Estados miembros, constituya el *derecho constitucional profundo* de la Unión Europea. Es decir, que las Constituciones nacionales sean, en tanto que colectivo, la *Constitución* de la Unión Europea.

El constitucionalismo sintético implica que las Constituciones nacionales pasen a tener una *doble vida* constitucional: siguen siendo las leyes

fundamentales de cada Estado miembro pero, al mismo tiempo, forman parte del colectivo constitucional común a los Estados de las Comunidades, al *derecho constitucional común*, en cuyo marco ha de desarrollarse el derecho comunitario, el derecho supranacional de la integración.

En contra de lo que de forma simplista suele asumirse, los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas son sólo una expresión parcial y fragmentaria del derecho constitucional de las Comunidades Europeas, pero no la Constitución de las Comunidades Europeas. En primer lugar, sólo una pequeña parte de las disposiciones de los Tratados son genuinamente constitucionales, mientras que la mayoría dan expresión a normas de rango legal, cuando no puramente reglamentario (normas que en cualquier Estado miembro se contendrían en una ley ordinaria o en un reglamento de ejecución de esa ley). En segundo lugar, el reducido número de normas constitucionales contenidas en los Tratados se limitan a *concretar el contenido* del derecho constitucional común. La Constitución profunda, en los términos que acaban de emplearse, es el colectivo de Constituciones nacionales. Los Tratados no explicitan la Constitución de la Unión Europea, sino fragmentos de la misma. Se trata, pues, de un conjunto de “retales” constitucionales cosidos sobre la muy heterogénea tela de los Tratados.

La “vía sintética” hace posible que el proceso de integración europea pueda echar a andar con credenciales de legitimidad democrática, pese a que ni en 1951 ni en 1957 se produzca un proceso constituyente democrático. Lo que democráticamente falta a causa de la ausencia de un proceso de escritura democrática de la Constitución lo suple el anclaje al derecho constitucional común formado por un colectivo de Constituciones nacionales *democráticamente legitimadas y abiertas a la integración*.

De la posición clave del colectivo de Constituciones nacionales deriva una segunda ambivalencia del proceso de integración europea. El derecho constitucional común es al mismo tiempo un derecho constitucional escrito (y *varias veces*, expresado como está en todas y cada una de las Constituciones nacionales) y un derecho constitucional aún por escribir (precisamente porque la pluralidad de versiones genera ineludiblemente dudas acerca de cuál es la versión buena, la válida para toda la Unión). Aparece, pues, la paradoja de que, a causa de estar escrito varias veces, el derecho constitucional común puede requerir ser reescrito, con el objeto de resolver los conflictos entre las normas constitucionales nacionales.

Un ejemplo paradigmático de la ambigüedad constitucional del constitucionalismo sintético característico de la integración europea es la protección de los derechos fundamentales. En los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no se incluyó un catálogo de derechos fundamentales (una prueba más de que nos encontramos ante un conjunto de retales constitucionales, no de una Constitución). Sólo dos de sus artículos, aquellos en los que se prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad

(artículo 7 del Tratado de la CEE) y la discriminación laboral de las mujeres por razón de su sexo (artículo 119 del Tratado de la CEE), puede decirse que reflejan derechos fundamentales del derecho constitucional común a los Estados miembros. Esa carencia se debe a la táctica integradora (circunscribir los Tratados fundacionales a las normas imprescindibles para poner en marcha el proceso de integración) y probablemente al hecho de que ya existe un catálogo supranacional europeo de derechos fundamentales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Nada de ello será óbice para que, en 1970, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmara que el principio de protección de los derechos fundamentales sea parte esencial del derecho constitucional europeo, aunque no haya un catálogo de derechos fundamentales en los Tratados. Los derechos fundamentales no están escritos en los Tratados, pero son una parte básica del derecho constitucional común, que sí está escrito (y varias veces) en las Constituciones nacionales⁴⁰.

Este proceso de reescritura de la Constitución europea a partir de las varias versiones de la misma que derivan de las distintas Constituciones nacionales no es siempre fácil. Como se indicó ya, las Constituciones de los Estados fundadores de la Unión Europea eran afines y semejantes. Todas habían sido escritas, o reinterpretadas, en la inmediata posguerra. El doble desastre de dos guerras mundiales había incidido profundamente en todas ellas. Pero las seis Constituciones nacionales distaban de ser idénticas. La peculiar historia constitucional, estructura socioeconómica, posición geográfica de cada Estado implicaba diferencias en la estructura institucional, el diseño de los procesos de toma de decisiones y el modo en que se reconciliaban normativamente los ideales de Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social. La determinación de cuáles tenían que ser las normas constitucionales comunes requería, por tanto, no sólo una labor de comparación constitucional y legislativa entre los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados miembros, sino la adopción de múltiples decisiones acerca del contenido concreto del derecho constitucional común. Así, cuando a la idea de un derecho común se corresponden normas concretas efectivamente iguales o convergentes, la decisión es fá-

⁴⁰ De igual forma, los Tratados definen sólo a grandes rasgos la estructura institucional de las Comunidades Europeas. La configuración de sus principales instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia) resultará de la evolución de prácticas constitucionales que sólo muchos años después acabarán "codificándose", reflejándose en los Tratados cuando se modifiquen los mismos. Así, en los Tratados fundacionales no hay referencia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), ni a los Grupos de Trabajo del Consejo, ni a los comités de comitología y mucho menos al Consejo Europeo. De igual modo, los Tratados tampoco regulan de forma exhaustiva los procedimientos de toma de decisiones, cuya estructura se fijará también en la práctica constitucional europea antes de reflejarse en los Tratados. Un ejemplo claro es la comitología (procedimiento seguido para escribir las normas que desempeñan respecto a reglamentos y directivas una función semejante a la que los reglamentos desempeñan en el ámbito interno respecto a las leyes).

cil. El derecho constitucional de todos los Estados miembros prohíbe de forma tajante e incondicional la tortura. Luego, el contenido explícito del derecho constitucional común no podrá ser otro que la prohibición absoluta de la tortura.

Pero no resulta obvio cuál debe ser el contenido concreto del derecho constitucional común cuando a la idea de un derecho común correspondan normas dispares. La probabilidad de que esto suceda aumenta geométricamente a medida que se incrementa la concreción de la norma. ¿Cabe prohibir en nombre del respeto al derecho a la dignidad un juego en el que valiéndose de pistolas de juguete se simulen acciones de guerra y en el que el vencedor sea quien “mate” a un mayor número de rivales, como es el caso, por ejemplo, del *paintball*, que las autoridades académicas de algunas universidades españolas promocionan en las jornadas de puertas abiertas? ¿Se deriva de la promoción de este juego una banalización y trivialización del asesinato o de la guerra? La respuesta puede ser muy distinta según el derecho constitucional alemán y según el derecho constitucional español. En España, el juego no está sujeto a normas más restrictivas que otros deportes o actividades lúdicas, mientras que en Alemania sólo pueden participar los mayores de edad, al tiempo que muchos ayuntamientos han prohibido su práctica y en varias ocasiones se ha tratado de lograr su prohibición a nivel nacional, con lo que el uso del *paintball* para atraer alumnos a las universidades sería escandaloso en Alemania⁴¹.

La determinación de cuál es la solución que en cada caso derive del derecho constitucional común requiere tomar una decisión⁴². Serán muchas y constantes, a medida que el proceso de integración avance y se haga necesario hacer explícito y concreto el contenido del derecho constitucional común.

En este momento de la decisión radica la segunda ambivalencia estructural del marco constitucional del proceso de integración europeo. En primer lugar, porque el constitucionalismo democrático no sólo limita el peso que las decisiones como tales tienen en la forja del derecho constitucional (la legitimidad democrática deriva no sólo ni principalmente de la decisión mayoritaria, sino de la previa deliberación y confrontación entre distintas opciones), sino que condiciona la autoridad de las decisiones constitucionales a que las mismas tengan una legitimidad democrática reforzada.

⁴¹ Connolly, K., “Germany to ban paintball after massacre”, *The Guardian*, 8 de mayo de 2009, en www.theguardian.com/world/2009/may/08/germany-paintball-school-massacre

⁴² Como así hizo el Tribunal de Justicia en el caso *Omega*, en el que entraban en conflicto el derecho de una empresa alemana a importar los utensilios con los que jugar al *paintball* y a organizar partidas a cambio de una remuneración y la voluntad de un ayuntamiento alemán de defender plenamente el derecho a la dignidad humana y consecuentemente prohibir organizar partidas de este juego (y auxiliariamente importar los objetos con los que jugar a *paintball*).

Estas condiciones distan de estar aseguradas en el proceso de integración europea (de ahí la opción misma por el constitucionalismo sintético). Como se verá, el constitucionalismo sintético es vulnerable a los “derrapajes” constitucionales, a que instituciones con limitada legitimidad democrática (como el Tribunal de Justicia o los Tribunales Constitucionales nacionales) precisen de forma errónea el contenido del derecho constitucional común.

En segundo lugar, porque incluso las decisiones constitucionales deben ser susceptibles de ser modificadas si tal es la voluntad del constituyente democrático. El constitucionalismo sintético se caracteriza por una complejidad y rigidez superiores a las propias del constitucionalismo revolucionario. El carácter abierto, incompleto y experimental de la estructura institucional implica la ausencia de medios específicos con los que filtrar las decisiones erróneas. Si se acumulan varios “derrapajes” constitucionales se corre un serio riesgo de romper el cordón umbilical de la legitimidad democrática europea que una el derecho supranacional con el colectivo de Constituciones nacionales.

En tercer lugar, el constitucionalismo sintético presupone la afinidad estructural entre las normas constitucionales nacionales. Sin embargo, la senda sintética no garantiza la creación de estructuras institucionales o la adopción de políticas que garanticen la recreación de esa afinidad constitucional. Si en lugar de mantenerse o aumentar, la afinidad entre las normas constitucionales nacionales disminuye (como ha sido el caso desde la crisis monetaria y económica de los años setenta), la idea misma de derecho constitucional común está llamada a entrar en crisis.

3.3 La Unión Europea como marco de realización del Estado Social y Democrático de Derecho: cuando entrelazar la soberanía sirve para recuperarla

Las tres primeras décadas del proceso de integración (1951-1980) se caracterizaron por la consolidación y desarrollo de la Unión Europea, en línea con la identidad constitucional propia del Estado Social y Democrático de Derecho.

El contexto internacional de los años cincuenta y sesenta fue especialmente propicio. Los países occidentales experimentaron un crecimiento sostenido –al que ciertamente coadyuvó a su vez la consolidación de las Comunidades Europeas–, facilitado por la estabilidad del sistema monetario internacional. Este período viene marcado por: la creciente afinidad y convergencia, también en términos constitucionales, de los Estados miembros de las Comunidades Europeas; el desarrollo de un ordenamiento jurídico y políticas comunes; y la identificación del mercado común con la apertura de los mercados nacionales a los actores económicos de otros Estados miembros, o, en términos jurídicos, con la realización del principio de no

discriminación, con plena autonomía de cada uno de los Estados miembros para definir y perfilar sus políticas socioeconómicas.

3.3.1 Una creciente afinidad constitucional

La *afinidad* sustantiva entre las Constituciones de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, ya considerable en el momento del establecimiento de las mismas, fue en aumento en los años cincuenta y sesenta. El proceso de integración favoreció la convergencia de las estructuras institucionales y las políticas de los Estados de Europa occidental, muy especialmente en lo referente a la constitución económica y al gobierno público de la economía. Cuando el proceso de integración echó a andar, las Constituciones de cinco de los seis Estados fundadores eran muy semejantes. No sólo correspondía a los poderes públicos garantizar el pleno empleo y el crecimiento estable, sino que para ello debían desarrollar una política económica activa, intervenir sobre la coyuntura económica valiéndose de las “palancas” de la política fiscal (ajustando el monto y tipo de impuestos y de gasto público), la política monetaria (determinando el tipo de interés de referencia, las reservas de las instituciones financieras y el acceso de las mismas a financiación desde el banco central), el cambio exterior de la divisa y la dirección de la inversión privada. La única (y relativa) excepción a la regla la constituía Alemania.

Tras la guerra y el período de ocupación aliada, la reconstrucción institucional de Alemania comenzó en 1948 con la creación del *Bank Deutscher Länder*, el predecesor del Bundesbank, del Banco Central alemán. Esa prioridad, unida al éxito de la reforma monetaria de ese mismo año, hicieron del Banco Central alemán no sólo una institución dotada de una fuerte independencia –en clara contraposición a los bancos centrales de los restantes Estados miembros, *nacionalizados* tras la guerra y convertidos en órganos de los ministerios de economía o hacienda–, sino que explica el fuerte arraigo en el Bundesbank de las ideas *ordoliberales* (la variante alemana del liberalismo) y el recurso muy limitado al intervencionismo que predominaba en la práctica constitucional de los restantes Estados miembros de las Comunidades Europeas. Sin embargo, el influjo ordoliberal pareció remitir a mediados de los años sesenta. Una ligera recesión económica y la parcial derrota electoral del canciller Erhard, el más destacado adalid político del ordoliberalismo, condujeron a un cambio en la orientación de la política económica alemana. La primera gran coalición y el sucesivo gobierno socialdemócrata experimentaron con políticas intervencionistas a finales de los años sesenta⁴³. No obstante, el Bundesbank resistió como bastión del pensamiento ordoliberal.

⁴³ Leaman, J. (2001): *The Myth of the Bundesbank*. Londres: Routledge; e ídem (1988): *Political Economy of Western Germany, 1945-1985*. Londres: MacMillan.

3.3.2 El desarrollo del ordenamiento comunitario y de las políticas comunes

Las políticas comunitarias se fueron determinando mediante la elaboración de reglamentos y directivas que dotaron de contenido sustantivo al derecho comunitario. El procedimiento de toma de decisiones –el llamado *método comunitario*– garantizaba la transferencia de legitimación democrática del nivel nacional al supranacional. Aunque el derecho de *iniciativa* política y legislativa estaba en manos de la Comisión Europea, la aprobación de cualquier norma comunitaria exigía el acuerdo unánime de todos los representantes nacionales en el Consejo de Ministros.

Este procedimiento tenía muchas limitaciones estructurales. La unanimidad puede ralentizar la decisión y, una vez decidido algo, dificulta modificar lo acordado, al exigirse nuevamente la unanimidad (como se verá, la unanimidad favorece el *statu quo*). Pero, en una Comunidad Europea formada por seis Estados relativamente homogéneos y cuya tarea prioritaria era perfilar el contenido sustantivo de las políticas comunitarias, la exigencia de un acuerdo unánime en el Consejo de Ministros garantizaba que el impulso del proceso de integración dependía de decisiones políticas, susceptibles de ser *controladas* por los parlamentos nacionales. El paso de la diplomacia internacional a la decisión en el marco comunitario facilitaba el control de la acción de los gobiernos por los parlamentos. Se entrelazaba la soberanía garantizando el control democrático de esa puesta en común⁴⁴.

Pese al papel central que en los estudios politológicos y jurídicos suele asignarse al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los jueces de Luxemburgo participaron de forma modesta y contenida en el desarrollo del proceso de integración en sus primeras décadas. Es cierto que el Tribunal de Justicia dictó en los primeros años sesenta sentencias que con el paso del tiempo se han considerado determinantes para la afirmación del carácter *constitucional* del derecho comunitario⁴⁵. Pero tales fallos tuvieron a corto plazo escasas consecuencias sustantivas.

⁴⁴ En este sentido, la “crisis de la silla vacía”, provocada por De Gaulle tras las propuestas de la Comisión Europea de dotar al Parlamento Europeo del poder de decidir impuestos propios con los que financiar, entre otras, la Política Agrícola Común, reforzó la legitimidad democrática del derecho comunitario a corto plazo, al desembocar en el llamado Acuerdo de Luxemburgo, que garantizaba el mantenimiento del derecho al veto incluso cuando los Tratados previesen la adopción de decisiones mediante la mayoría cualificada de los miembros del Consejo de Ministros.

⁴⁵ De los fallos del Tribunal de Justicia en los asuntos *Van Gend en Loos* y *Costa* suele decirse que por sí mismos transformaron el derecho comunitario en un orden constitucional, al establecer *Van Gend en Loos* el efecto directo del derecho comunitario (la posibilidad de que los ciudadanos europeos invocasen ante los jueces las disposiciones de los Tratados y de los reglamentos que fueran claras y precisas, sin necesidad de esperar a que los parlamentos nacionales incorporasen al ordenamiento nacional tales normas); y *Costa*, la primacía del

3.3.3 El mercado interior como apertura de los mercados nacionales a los actores económicos comunitarios

Ciertamente, el Tribunal de Justicia comenzó desde una fecha temprana a determinar el contenido sustantivo de las libertades económicas afirmadas en los Tratados. En esa jurisprudencia se distinguía netamente el régimen y fuerza jurídica (reforzados) de la libre circulación de mercancías del régimen y fuerza jurídica (limitada y susceptible de un mayor número de excepciones) de las restantes libertades económicas (la libre prestación de servicios, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y, con muchas limitaciones, la libre circulación de capitales), como sugería el propio texto de los Tratados e incluso la ordenación sistemática de los distintos capítulos de los mismos. A ello se unía que, incluso cuando a partir de 1968 se completó el mercado interior al cumplirse las cuatro fases previstas en los Tratados, las libertades económicas fueron todas ellas caracterizadas como concreciones del principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Las libertades económicas no determinaban cómo debían tratar los Estados a los bienes, servicios, trabajadores y empresas provenientes de otros Estados de las Comunidades, sino tan sólo que esos bienes, servicios, trabajadores y empresas recibiesen el mismo trato que los nacionales. Dicho de otro modo, las libertades económicas sólo imponían a los Estados miembros ampliar el círculo de los titulares de derechos, no qué contenidos debían tener los derechos y obligaciones de la legislación nacional. De este modo, la integración económica se hacía compatible con la plena autonomía de los Estados miembros a la hora de definir su modelo socioeconómico.

Entendido de este modo, la creación de un mercado interior en el que fueran efectivas las libertades económicas sólo exigía hacer porosas las fronteras económicas nacionales, permitir que la actividad económica se pudiera llevar a cabo *a través de y entre las fronteras nacionales*. Para lograr tal objetivo era suficiente asegurar la igualdad de trato con los nacionales, no un específico y concreto trato. El mercado interior no exige que los Estados renuncien a regular los mercados, ni limita la medida en la que se

derecho comunitario (o lo que es lo mismo, que en caso de conflicto entre cualquier norma del ordenamiento comunitario y cualquier norma del ordenamiento nacional ha de prevalecer la norma comunitaria). Si la validez de ambas doctrinas derivase de las sentencias del Tribunal de Justicia, y no de los Tratados, sería difícil evitar calificar a las decisiones del Tribunal como *pequeños golpes de Estado*. Y así lo hacen algunos politólogos. Véase, por ejemplo, Sweet, A. S. (2007): "The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority", *German Law Journal*, n. 8, p. 915-928. La hipótesis del golpe de Estado judicial es, sin embargo, esencialmente superflua e implausible, dado que no es absurdo en modo alguno afirmar que la interpretación sistemática de los Tratados a la luz de los objetivos proclamados en los mismos justifica las decisiones tomadas en *Van Gend* y en *Costa* (aunque no, ciertamente, la caracterización de ambas sentencias, y muy especialmente *Costa*, como fundamento de la primacía incondicional del derecho comunitario sobre el derecho constitucional nacional).

redistribuya la renta ni qué políticas se apliquen para fomentar la actividad económica y asegurar el pleno empleo. En términos constitucionales, el mercado interior requiere que todos los comunitarios sean titulares del derecho a ser tratados como iguales, a no ser discriminados por razón de su nacionalidad. Las libertades económicas, en consecuencia, son un parámetro formal, no un parámetro sustantivo. De este modo, más Europa y más democracia parecían ser objetivos que iban de la mano. *Más Europa y más Estado Social* no sólo parecían ser metas compatibles, sino objetivos que se reforzaban mutuamente.

3.4 El cambio de marcha del proceso de integración europea: del mercado interior al mercado único y el establecimiento de la unión económica y monetaria asimétricas

La ambigüedad constitucional del proceso de integración europea se resolvió en las décadas de los años cincuenta y sesenta a favor de un desarrollo de la Unión Europea en la clave normativa del Estado Social y Democrático de Derecho. La integración europea ofreció un marco estable en el que se consolidó el desarrollo económico y social de Europa occidental. A resultas de ello, la afinidad entre los Estados miembros fue en aumento. Se creó así un círculo virtuoso entre integración europea y desarrollo de la democracia y el Estado social en Europa.

El contexto socioeconómico se alteró profundamente en los años setenta. Las crisis monetaria (1971) y económica (1973) pusieron de relieve la fragilidad estructural del constitucionalismo sintético europeo. Las Comunidades Europeas fueron incapaces de articular una respuesta colectiva a estas crisis. Esta impotencia, unida al impacto asimétrico que las crisis tuvieron sobre los distintos Estados de las Comunidades, crearon las condiciones para que el proceso de convergencia entre los Estados miembros no sólo se detuviera, sino que retrocediera a marchas forzadas. Esto dio pie a la búsqueda de un nuevo consenso socioeconómico europeo. El ambivalente paradigma del mercado interior propuesto por la Comisión Europea a mediados de los años ochenta fue visto como un medio con el que redefinir objetivos socioeconómicos comúnmente compartidos. En su aplicación práctica, sin embargo, el objetivo del mercado interior implicó optar por un marcado cambio de rumbo en la orientación constitucional del proceso de integración europea. En primer lugar, las libertades económicas fueron adoptadas como meta-normas constitucionales, como las normas constitucionales fundamentales y, en segundo, el lanzamiento de una unión monetaria en ausencia de las estructuras institucionales y los medios materiales propios de una unión económica genuina desestabilizaron profundamente el acervo constitucional propio del Estado Social y Democrático de Derecho.

3.4.1 Las crisis de los años setenta como factor de desestabilización del proceso de integración europea

El sistema internacional monetario de la posguerra –generalmente conocido como Bretton Woods–, en el que el dólar estadounidense operaba como moneda internacional de reserva (cuadro 8), entró en crisis terminal a finales de los años sesenta. El fin de la convertibilidad del dólar en oro y la devaluación unilateral del valor de la divisa estadounidense dieron la puntilla a Bretton Woods. Las monedas comenzaron a fluctuar “libremente”. Su valor lo determinarán los mercados de divisas. Al aumentar exponen-

Cuadro 8 – El sistema monetario de Bretton Woods

En el sistema monetario internacional de la posguerra, el llamado sistema de Bretton Woods, en referencia al lugar donde se negociaron y firmaron los acuerdos internacionales que dieron lugar a su creación, la estabilidad de los cambios dependía en último extremo del “anclaje” de todas las monedas al dólar, que a su vez era convertible por una cantidad fija de oro (35 dólares por onza de oro). El Tesoro estadounidense garantizaba incondicionalmente tal conversión. A diferencia de lo que ocurría con el patrón oro, la moneda internacional no era el oro, sino los dólares, aunque los dólares fuesen convertibles en oro. De este modo, el volumen de capital disponible era mucho más flexible. Estados Unidos podía siempre imprimir más dólares. A su vez, la creación del Fondo Monetario Internacional y su dotación con medios financieros con los que conceder créditos a los Estados permitía que la corrección de los desequilibrios en las balanzas de pagos se llevase a cabo aplicando políticas gradualistas y no mediante súbitos y automáticos cambios en los tipos de interés.

Aunque los acuerdos de Bretton Woods fueron firmados en 1944, la convertibilidad plena de las divisas nacionales y, por tanto, el funcionamiento efectivo del sistema fue muy posterior. Fue sólo en 1958, al abandonar los Estados europeos el sistema monetario regional de la Unión Europea de Pagos, cuando el sistema monetario de Bretton Woods se hizo plenamente operativo. El intento, forzado por Estados Unidos, de iniciar la convertibilidad de la libra esterlina en 1947 fue un fracaso. Sólo en las circunstancias bien distintas que concurren una década después pudo mantenerse en el tiempo la convertibilidad plena con el dólar de la libra y de las restantes monedas europeas.

En el momento de la firma de los acuerdos de Bretton Woods, la hegemonía económica estadounidense era abrumadora. Parecía que la convertibilidad del dólar en oro estaría siempre garantizada. En buena medida, el dólar era más sólido que el propio oro. Pero a medida que Europa y Japón comenzaron a recuperarse de la guerra y el saldo comercial estadounidense con estos países se hizo negativo, los límites del sistema de Bretton Woods se hicieron visibles. Para que la demanda de dólares se ajustase a las necesidades de liquidez del comercio internacional en un contexto de generalizada expansión económica, era preciso que Estados Unidos imprimiese muchos dólares. Pero cuanto mayor fuera la masa de dólares en el mundo, menos creíble sería la promesa del Tesoro estadounidense de convertir los dólares en oro. Además, la posición de Estados Unidos como clave del sistema de Bretton Woods provocaba que este país pudiese verse obligado a ajustar su política económica interna a la exigencia de mantener la credibilidad de su divisa como moneda de reserva internacional, y no a las preferencias políticas de los ciudadanos estadounidenses.

En vísperas de las elecciones presidenciales de 1972, el presidente Nixon se vio enfrentado a la enésima crisis de credibilidad del dólar en el verano de 1971. La guerra de Vietnam había disparado el gasto militar y el déficit público. Mantener el dólar como pilar del sistema monetario internacional exigía una rápida reducción del déficit público, lo que hubiera hecho casi imposible la victoria en las elecciones presidenciales. Nixon optó por devaluar el tipo de cambio del dólar respecto al oro, poner fin a la convertibilidad e imponer un arancel a todas las importaciones. Pese a los diversos intentos por reformar el sistema de Bretton Woods, alterando la paridad del dólar, y potenciar los “derechos especiales de giro”, el embrión de moneda de reserva internacional alternativa al dólar creada en 1969 por el Fondo Monetario Internacional, la decisión de Nixon supuso el fin del orden monetario de Bretton Woods. Desde 1971, las divisas han fluctuado de forma constante.

cialmente el valor de los intercambios en los mismos, los bancos centrales nacionales se vieron cada vez más impotentes para influir sobre el valor de la divisa nacional. Sólo la acción concertada de los principales bancos centrales conseguía alterar las tendencias de los mercados, y sólo dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones. Concluyó así un largo período de estabilidad monetaria y se abrió un tiempo de grandes turbulencias⁴⁶.

El colapso del sistema monetario internacional desestabilizó profundamente las Comunidades Europeas. El hundimiento de Bretton Woods dejó a las Comunidades Europeas sin medios para garantizar la estabilidad monetaria, ni siquiera en lo que respecta a los intercambios entre sus Estados miembros. Al dar por finalizada la Unión Europea de Pagos y hacer plenamente convertibles sus monedas en 1958, los Estados europeos mostraron su confianza en que la estabilidad monetaria imprescindible para el desarrollo del proceso de integración económica fuese garantizada *internacionalmente*. Aunque la Comisión realizó varios estudios sobre las alternativas europeas a Bretton Woods (sustentadas en un diagnóstico plenamente correcto acerca de la fragilidad del sistema), la crisis de 1971 sorprendió a las Comunidades Europeas sin una alternativa clara.

Las políticas comunitarias, y muy especialmente la política agrícola común —que a principios de los años setenta absorbía la mayor parte del presupuesto comunitario—, sufrieron las consecuencias. Sin estabilidad monetaria, las ayudas que recibían los agricultores y los precios de los productos agrícolas variaron de forma incontrolada y dificultaron la ejecución racional de la misma. Al tiempo, los cambios bruscos en la cotización de las divisas crearon obstáculos a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Las oscilaciones repentinas en el tipo de cambio generaron variaciones cuasi aleatorias en los precios de los bienes y mercancías exportadas e importadas. Con todo, el desarrollo de seguros de cambio y los ajustes a los valores de las ayudas agrícolas y a los precios de intervención en función de la fluctuación de las monedas redujeron el impacto del fin de los cambios fijos.

A la inestabilidad monetaria pronto se unió la crisis económica. En 1973 (y posteriormente de nuevo en 1979), el coste del petróleo sufrió un alza repentina. De forma inmediata se alteró la estructura de precios de todas las economías occidentales. La inflación se disparó al tiempo que la demanda cayó. Las economías occidentales entraron en una peculiar dinámica económica, la de la llamada *estanflación*. Es decir, el simultáneo estancamiento de la actividad económica y el desbocamiento de la inflación.

Las crisis monetaria y económica afectaron de forma desigual (asimétrica) a los Estados europeos. Ni todos tenían un mismo nivel de de-

⁴⁶ Brenner, R. (2005): *The Economics of Global Turbulence*. Londres: Verso.

pendencia energética ni el precio de la energía influyó de igual modo en las distintas actividades productivas. Las Comunidades Europeas carecían tanto de estructuras institucionales como de medios financieros con los que organizar una respuesta colectiva a las crisis. En tales circunstancias, a la asimetría en el impacto de la crisis se unió el carácter idiosincrático y estrictamente nacional de las medidas con las que tratar de gobernar las crisis. A resultas de ello, el proceso de convergencia económica, pero también normativa –del modelo de estructura socioeconómica al que se aspiraba– no sólo se detuvo, sino que se inició la divergencia económica y normativa. Las crecientes diferencias en lo que concierne al modelo de economía y sociedad al que se aspiraba generaron fuertes tensiones constitucionales en los fundamentos mismos del derecho europeo. El constitucionalismo sintético presuponía una marcada afinidad, en términos sustantivos, entre las Constituciones nacionales. Cuando esa afinidad se debilitó, también lo hizo una condición básica para la estabilidad de las Comunidades Europeas.

3.4.2 Del consenso keynesiano a la divergencia económica y al ascenso del ordoliberalismo

— *La quiebra del consenso keynesiano.* La divergencia en términos de modelo socioeconómico se traducirá en una desigual quiebra del consenso keynesiano a favor de una economía mixta, cuya estabilidad se sustentaba en una política económica activa por parte de las instituciones públicas. Cuando la primera crisis del petróleo dejó sentir sus efectos, las dispares medidas tomadas por los distintos Estados podían aún considerarse como aplicación del consenso keynesiano, pese a que eran ya perceptibles importantes diferencias en el modo de gobernar las crisis.

Pero ni siquiera los países que hicieron uso de la política macroeconómica con mayor intensidad lograron devolver la economía a una senda estable de crecimiento. Además, a mayor activismo en la política económica parecían corresponder mayores tasas de inflación. La conflictividad social se disparó y, al hacerlo, provocó que las economías cayeran en una espiral inflacionista.

— *De caso idiosincrático al modelo alemán.* La limitada efectividad de las políticas keynesianas condujo a un progresivo cambio de opinión entre las élites económicas y políticas acerca de la política económica que debía aplicarse. En el lapso de tiempo que media entre la primera (1973) y la segunda (1979) crisis del petróleo, la estabilidad monetaria pasó de ser considerada objetivo secundario a objetivo absolutamente prioritario, mientras que el pleno empleo y la distribución igualitaria de la riqueza se relativizaron y pasaron a ser considerados objetivos secundarios.

De este cambio de percepción del modelo de política económica es significativo el giro en la valoración de la constitución socioeconómica alemana. La opción ordoliberal a favor de una neta separación entre la política

fiscal y la política monetaria, en manos esta última de una banca central independiente principalmente ocupada en mantener la estabilidad de los precios, deja de representar una idiosincrasia para convertirse en un modelo. Se genera el mito del Bundesbank⁴⁷, que atribuye a la independencia del Banco Central alemán el bajo nivel de inflación (en términos relativos) en el país germano. A corto plazo, el crecimiento económico fue más bajo y el desempleo más alto de lo que las políticas intervencionistas hubieran hecho posible. Pero el éxito (relativo) en la lucha contra la inflación evitó a Alemania los episodios (humillantes) de devaluación de la propia moneda. Antes al contrario, el éxito del modelo alemán pareció quedar refrendado por la demanda internacional de marcos alemanes. La divisa alemana se transformó rápidamente en la tercera moneda de reserva internacional, por detrás del dólar estadounidense y del yen japonés⁴⁸. Esta mayor estabilidad y robustez monetaria fue vista como clave del crecimiento sostenido del país germano.

En una década, la participación alemana en el PIB mundial aumentó del 6% al 7%. De este modo, el país germano se convirtió en *modelo* de política económica (*modell Deutschland*). Al tiempo que el Bundesbank pasó a ser visto como *modelo* de banco central. De hecho, se generalizó la creencia de que un banco central independiente, capaz de hacer frente al gobierno y asegurar la estabilidad monetaria, constituye un elemento fundamental de la *buena* constitución económica. La forja del mito del Bundesbank pasó por alto la pluralidad de opiniones en el interior de Alemania sobre la posición del banco central, así como los conflictos entre el Bundesbank y el Gobierno –múltiples durante el período en que Helmut Schmidt fue canciller y que volverían a producirse en el período inmediatamente anterior y posterior a la reunificación alemana–.

En cualquier caso, el modelo alemán se demostrará muy difícil, si no imposible, de adoptar por dos razones al menos. La primera es que el modelo se sustenta en la generación de un superávit comercial constante, basado en una altísima competitividad de las empresas alemanas. Desarrollar un potencial exportador semejante al alemán es muy complicado. La colosal potencia exportadora germana no es fruto de la improvisación, sino el resultado de la historia económica alemana –incluida la derrota en la Segunda Guerra Mundial– y de múltiples políticas públicas sin las que

⁴⁷ Leaman, J., *op. cit.*, nota 43.

⁴⁸ Hasta el hundimiento de Bretton Woods, el marco alemán desempeñaba un papel irrelevante como moneda internacional de reserva. La memoria de la invasión alemana había conducido a que países europeos que tradicionalmente tenían reservas en marcos alemanes abandonasen esta divisa. Desde 1971, las reservas en marcos crecieron de forma sostenida. Del papel terciario del marco alemán da cuenta el hecho de que cuando se comienza a preparar la unión monetaria a finales de los años sesenta se considere fundamental el ingreso de Reino Unido en las Comunidades Europeas, de modo que la nueva moneda pudiese heredar la condición de la libra como moneda de reserva internacional, de la que entonces aún disfrutaba.

el mantenimiento de la competitividad a largo plazo sería utópico. Y es imposible que todos los Estados se conviertan en exportadores netos. En tal caso, obviamente, no todos encontrarían donde exportar sus bienes y servicios.

La segunda es que la peculiar constitución económica alemana no puede replicarse mediante la mera copia de la estructura institucional y los procesos de toma de decisiones característicos del modelo alemán. Dicho de otro modo, no basta con crear un banco central con el molde del Bundesbank y dotarlo de independencia para emular al país germano. No sólo la relación entre el gobierno, el parlamento y el banco central alemanes es más compleja de lo previsto formalmente en las normas jurídicas –y de lo que parecería desprenderse de su independencia–, sino que la coherencia de la política fiscal decidida por el gobierno y la monetaria por el Bundesbank resulta posible por el conjunto de la estructura socioeconómica alemana, incluidos el modelo de formación profesional, de relaciones laborales y de formación continua⁴⁹.

3.4.3 La quiebra del derecho constitucional común

Como ya se ha dicho, las crisis monetaria y económica golpean de forma asimétrica a los Estados miembros de las Comunidades. En ausencia de una respuesta *comunitaria* y *colectiva* a las crisis, se aplican políticas distintas en cada país sin coordinación efectiva alguna entre los Estados. Incluso cuando se emula la política económica de otros países, el distinto contexto social, económico e institucional provoca que los resultados sean diferentes. La consecuencia es la creciente divergencia no sólo en términos de crecimiento económico y niveles de empleo, sino también de visiones normativas acerca de cuál sea la constitución económica deseable.

Como también se analizó ya, el aparente éxito de Alemania en el gobierno de la crisis aumenta la autoridad y el peso relativos del país germano. Aunque los líderes alemanes serán renuentes a valerse del creciente poder alemán para liderar la transformación de la Unión Europea, el ascenso germano será pronto visible no sólo en lo económico, sino también en lo constitucional. La tradición constitucional alemana comenzará a ejercer una enorme influencia sobre el desarrollo del derecho comunitario. A ello contribuirá el liderazgo del Tribunal Constitucional alemán en la articulación de las relaciones entre derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo. Las sentencias del Tribunal alemán en los casos Solange I, Elecciones Europeas y Solange II determinarán los términos en los que juristas y politólogos piensen el problema (aun cuando discrepen de los

⁴⁹ El análisis más agudo del ordoliberalismo alemán se encuentra en Glasman, M. (1996): *Unnecessary Suffering*. Londres: Verso.

fallos de los tribunales alemanes⁵⁰). Con la elaboración teórica y jurídica contenida en las sentencias del guardián de la ley fundamental alemana únicamente competirá, y sólo por unos años, la derivada de los fallos del Tribunal Constitucional italiano⁵¹.

Si la excepcionalidad alemana resulta de la persistencia de una constitución económica idiosincrática, la peculiaridad británica será resultado de un espectacular giro en el modelo social, económico y político de este país. Una vez que Reino Unido accede a la condición de Estado miembro –y muy especialmente tras la crisis fiscal de 1976, en la que se ve obligado a pedir asistencia financiera al FMI⁵²–, la constitución económica británica experimenta un cambio de rumbo radical. Pasa de ser el paradigma de Estado intervencionista a proponer un modelo socioeconómico sustentado en la capacidad de autoestabilización de las fuerzas del mercado. Aunque en el discurso público ese giro se asocia con los gobiernos de Margaret Thatcher, ya los gobiernos laboristas presididos por Callaghan (1976-1979) habían renunciado explícitamente al pleno empleo y convertido la lucha contra la inflación en objetivo prioritario. Pero es cierto que el cambio se acelera y se hace mucho más profundo con la llegada de Thatcher al poder, una de cuyas primeras medidas fue liberalizar completamente la circulación de capitales.

La soberanía en una constitución sintética, como es el peculiar caso de la Unión Europea, está destinada a entrar en crisis cuando una condición fundamental para su estabilidad, la armonía sustantiva entre las Constituciones nacionales que articulan cada uno de los componentes de la soberanía compartida, deja de cumplirse plenamente. A partir de mediados de los años setenta son bien visibles varias líneas de fractura en el derecho constitucional europeo. En los términos que hemos visto, la constitución económica alemana pasa de caso idiosincrático a modelo que (en vano) trata de imitarse, mientras que la visión neoliberal de la economía y la sociedad transforma radicalmente la constitución económica de Reino Unido.

3.4.4 De cómo la unanimidad dejó de ser una garantía de legitimidad democrática y pasó a convertirse en un obstáculo democrático

La exigencia de un acuerdo unánime en el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas desempeñó una función importantísima en la garantía de legitimidad democrática de las normas y decisiones europeas durante las primeras décadas del proceso de integración. Sin embargo, la unanimidad se reveló a partir de la crisis de 1973 no sólo como un obstácu-

⁵⁰ Davies, B. (2012): *Resisting the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

⁵¹ Es importante tenerlo en cuenta, pese a que Alemania sólo recuperará su soberanía plena tras su reunificación.

⁵² Wass, D. (2008): *Decline to Fall*. Oxford: Oxford University Press.

lo estructural a la capacidad de decisiones colectivas, sino también como un impedimento democrático. ¿Cómo fue posible?

Mientras que la tarea fundamental fue la de acordar nuevas *normas comunes* en un contexto de estabilidad política y crecimiento económico, la unanimidad garantizaba no sólo la legitimidad democrática de la decisión, sino que facilitaba el control de la acción de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros por parte de los parlamentos nacionales. En particular, ningún ministro podía escudarse en la probabilidad de quedarse en la minoría perdedora para modificar el sentido de su voto. El precio que había de pagarse por ello era la relativa lentitud en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el valor de la unanimidad cambia una vez que no sólo hace falta acordar nuevas normas, sino modificar las ya aprobadas. Y también una vez que el contexto en el que se toman las decisiones es el propio de una crisis económica. La unanimidad no sólo garantiza la legitimidad de las decisiones que se adoptan, sino que también favorece la persistencia de esa decisión una vez adoptada. Es decir, la unanimidad favorece el statu quo y dificulta el cambio. Así, si todos los Estados están de acuerdo en la necesidad de cambiar una norma, pero no logran ponerse de acuerdo en cómo hay que modificarla, la exigencia de unanimidad conducirá a que la norma persista. Esto pone de relieve que la unanimidad pasa con el tiempo de ser una garantía de legitimidad democrática a un obstáculo a la legitimidad democrática⁵³.

El aumento del número de Estados miembros (de seis en 1972 a diez en 1981 y doce en 1986) hace que el problema sea aún más grave. La probabilidad matemática de que los representantes de doce Estados voten de forma unánime es más baja que la de que lo hagan los representantes de seis Estados. De forma especial, cuando las diferencias socioeconómicas entre los Estados son considerables, como lo fueron tras la admisión de Irlanda, Grecia, Portugal y España.

3.4.5 La búsqueda de un nuevo consenso constitucional europeo a través del mercado

Enfrentadas a la primera crisis económica seria en los años setenta, las Comunidades Europeas fueron incapaces de articular una respuesta colectiva. Se hizo casi imposible crear medios institucionales y financieros comunes. La creciente divergencia económica y normativa –de modelo de sociedad y estructura económica–, unida a los obstáculos que la estructura del proceso comunitario de toma de decisiones interponía en la aprobación

⁵³ Sobre la trampa de la decisión colectiva, véase el estudio magistral de Scharpf, F. (1988): "The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, n. 66, p. 239-278.

de medidas comunes –la trampa de la decisión conjunta europea– hacían muy difícil tomar decisiones a un mismo tiempo legítimas y efectivas. La crisis puso a prueba la capacidad de las Comunidades Europeas de reaccionar. Y no la superaron.

El fracaso del primer proyecto de unión monetaria (el Plan Werner) es ilustrativo al respecto. Hecho público en septiembre de 1970, el Plan Werner apostaba por que la unión monetaria se apoyase en la creación de un gobierno europeo capaz de estabilizar la marcha de la economía y de redistribuir recursos económicos, como es propio de los gobiernos de un Estado federal. Dado que sólo pocos meses después Nixon tomó la decisión que puso fin al sistema de Bretton Woods, es difícil dudar sobre la pertinencia de un proyecto acerca del sistema monetario europeo. Había buenas razones para decidir (y decidir rápidamente) qué hacer. Incluso quien discrepase de los contenidos fundamentales del Plan Werner estaría probablemente de acuerdo con que debía hacerse. Y, sin embargo, era cada vez más difícil hacerlo. Las preferencias de los Estados sobre el modelo de unión monetaria, y el camino para llegar a ella, se hicieron cada vez más distintas.

¿Era necesaria la previa convergencia económica antes de integrarse monetariamente o, por el contrario, sólo la integración monetaria conduciría a la convergencia económica, al crearse al mismo tiempo instrumentos de gobierno supranacional con los que fomentar esa convergencia? La crisis provocó, de forma aún más clara, que la urgencia por llegar a la unión monetaria fuese muy distinta en cada caso. A medida que el Bundesbank adquiría mayor reputación internacional, y a resultas de ello mantenía la capacidad para decidir autónomamente la política monetaria alemana, el hundimiento de Bretton Woods no implicó una pérdida de poder para Alemania. Por el contrario, los gobiernos francés o italiano pronto tuvieron mucha prisa. No sólo sufrieron cíclicamente la presión de los mercados sobre la propia moneda, sino que enseguida se vieron obligados a emular las decisiones del Bundesbank. Esto implicaba que de hecho habían perdido el control efectivo sobre la *palanca de la política monetaria*, adquirida con la nacionalización de los bancos y la sujeción de la política monetaria a las directrices del ministro de economía. Francia e Italia habían perdido soberanía.

A resultas de todo ello, el proceso de integración europea entró en un claro *impasse* (habitualmente denominado euroesclerosis), no tanto por la falta de voluntad política, sino porque las voluntades políticas eran crecientemente muy distintas. La concreción del derecho constitucional común, la determinación de la norma común cuando existe disparidad de normas nacionales, exige tomar una decisión. Pero, una vez que el grado de divergencia entre las Constituciones nacionales alcanza un determinado umbral, la posibilidad misma de tomar esa decisión desaparece. Esto pone de relieve que la euroesclerosis se debía en buena medida, pues, a la pérdida de una visión del modelo social y económico al que se aspiraba.

En este contexto, la Comisión Europea creyó que el proceso de integración podía salir de este punto muerto fijando como objetivo completar y profundizar el mercado interior; ahora rebautizado como mercado único. Durante dos décadas, pareció que el carácter marcadamente ambivalente de tal objetivo⁵⁴ permitía *profundizar* en la integración europea. Quienes favorecían el giro neoliberal veían en el mercado único la realización de su proyecto, mientras que cristiano-demócratas y socialdemócratas creían que la integración económica haría necesaria (y bien recibida) la integración política y social, de modo que la Unión Europea se convirtiese en un Estado Social y Democrático de Derecho a escala continental⁵⁵.

La construcción del mercado interior tuvo dos hitos fundamentales: la eliminación de las fronteras económicas nacionales, mediante el reforzamiento de las libertades económicas comunitarias y la constitución de una unión monetaria *sin* unión política. A resultas de ellos el poder político sufrió una profunda reconfiguración, que lejos de servir para *recuperar soberanía*, condujo a la *dispersión de la soberanía*. De este modo, la Unión Europea recuperó plenamente su ambivalencia constitucional.

► **De la cooperación a la competencia a través del mercado: la reconfiguración de las libertades económicas.** Las libertades económicas fueron caracterizadas inicialmente como concreciones del principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Exigían, por tanto, que los Estados diesen a los empresarios, trabajadores, mercancías y servicios provenientes de otro Estado comunitario el mismo trato que recibían los nacionales.

A finales de los años setenta, la Comisión Europea propuso una nueva interpretación de las libertades económicas. Se pasará a entenderlas como concreción de los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa económica. Esto produjo transformaciones radicales en la relación entre derecho comunitario y derecho nacional. Las libertades económicas pasan a tener un contenido sustantivo propio, por lo que imponen a los Estados no sólo el trato igual de nacionales y comunitarios, sino que limitan el contenido material de las normas nacionales. De este modo, la libre circulación de mercancías ya no requerirá sólo que las mismas garantías en materia de seguridad se exijan a los juguetes nacionales y a los fabricados en otros Estados comunitarios, sino que obligará a que las normas nacionales en materia de seguridad de juguetes no sean una barrera a la importación de juguetes fabricados en otros países comunitarios. Y serán una barrera en la medida en la que las normas de seguridad del país de origen del juguete sean consideradas insuficientes.

De modo semejante, la libre circulación de capitales ya no exigirá únicamente que una empresa francesa que compre zapatos pueda pagar a

⁵⁴ Jabko, N. (2009): *L'Europe par le marché*. París: Presses de Sciences Po.

⁵⁵ Crouch, C. y Marquand, D. (ed.) (1990): *The Politics of 1992*. Oxford: Blackwell.

un fabricante italiano con la misma facilidad que a uno francés, sino que los Estados no limiten el uso que las empresas y los ciudadanos pretendan hacer de sus capitales. Lo que, por ejemplo, convertirá en contrario al derecho comunitario que el Estado se asegure una posición de control en las empresas en las que participe en una parte del capital, por ejemplo, a través de las llamadas *golden shares* (acciones de oro).

En general, pasan a ser potencialmente contrarias al derecho comunitario todas las normas nacionales que articulan y concretan la política socioeconómica. Las libertades económicas se convierten así en formidables límites a las políticas sociales y económicas de los Estados miembros, incluso en ámbitos en los que las Comunidades Europeas no tienen competencias.

Esta nueva concepción de las libertades económicas pronto es interpretada por la Comisión como generadora de un nuevo patrón de integración alternativo al acuerdo político unánime en el Consejo: la integración *mediante el reconocimiento mutuo* de las regulaciones nacionales.

A primera vista, la integración mediante el reconocimiento mutuo parece permitir entrelazar la soberanía respetando plenamente la soberanía nacional. No es necesario *decidir* un estándar común, sino que basta con *reconocer* como buenos los estándares de todos los restantes Estados miembros. Todos pueden preservar su estándar propio.

Pero si la integración políticamente decidida y jurídicamente articulada puede ralentizar el proceso de integración –y condenarlo a la parálisis una vez que la armonía sustantiva de las Constituciones nacionales se quiebra–, el *reconocimiento mutuo* crea las condiciones en las que los Estados pueden imponer sus decisiones unilaterales a los demás: de un entrelazamiento de la soberanía que fomenta la cooperación entre Estados se pasa a otro que hace que los Estados miembros *compitan*.

Y mientras que la elevación del nivel de exigencia reguladora está condicionada al acuerdo unánime de todos los Estados miembros, la reducción del nivel de exigencia reguladora depende exclusivamente de la decisión de un Estado miembro o del éxito de un litigante privado ante el Tribunal de Justicia, al obtener un fallo que declare que una norma reguladora nacional es inválida al restringir desproporcionadamente una libertad económica –como fue el caso de Rewe en *Cassis de Dijon* (cuadro 9)–. Y, dado que pleitear ante los jueces de Luxemburgo requiere mucho más tiempo y dinero que hacerlo ante los magistrados nacionales, no hace falta añadir que a mayores recursos económicos de los litigantes, mayores las posibilidades de acudir repetidamente ante el Tribunal de Justicia y lograr una sentencia favorable.

El caso de la fiscalidad directa, y muy particularmente del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto de sociedades, es muy significativo al respecto. El Tribunal de Justicia, en la estela de *Cassis de*

Cuadro 9 – La sentencia en el caso *Cassis de Dijon* y la nueva concepción de las libertades económicas

El caso que abre el camino de esta nueva línea jurisprudencial, *Cassis de Dijon*, concierne a la disputa entre una cadena de supermercados (la alemana Rewe) y las autoridades alemanas. En nombre de la protección del consumidor, las leyes alemanas prohíben la venta bajo la denominación *cassis* de los licores que no alcancen una determinada graduación alcohólica. El *cassis* francés tiene tradicionalmente una graduación inferior, por lo que no es posible su venta en Alemania bajo tal denominación (aunque sí bajo otra que no confunda al consumidor alemán, que no le haga pensar que está comprando lo que los alemanes entienden por *cassis*). La cadena de supermercados argumenta que la norma alemana es contraria a la libre circulación de mercancías. Si bien la norma no *discrimina* a los productores franceses, pues la prohibición se extiende también a los licores producidos en Alemania, la norma crea un serio obstáculo a la venta de *cassis* francés en Alemania, y de hecho, protege a los productores alemanes de *cassis*. Al dar la razón a Rewe, el Tribunal de Justicia opta por un cambio en la concepción de las libertades económicas. A simple vista, la cuestión en juego parece banal. Pero no lo son sus implicaciones. Entendida de este modo, la libre circulación de mercancías socava las bases de las políticas nacionales de protección al consumidor y de regulación de la producción y distribución de alimentos, lo que a medio plazo transformará los hábitos de alimentación de los europeos. Sólo se exagera un poco si se afirma que *Cassis de Dijon* fue fundamental en la creación de las grandes cadenas de supermercados transnacionales y de las grandes empresas en el sector de producción agrícola. Lo fundamental, en cualquier caso, es que a partir de *Cassis de Dijon*, las normas nacionales que regulan la protección del consumidor o la distribución de alimentos no tienen que ser sólo no discriminatorias, sino que no pueden obstaculizar la libérrima circulación de mercancías. De este modo, el derecho comunitario pasa a limitar de forma mucho más intensa lo que los legisladores nacionales pueden decidir en tales materias.

Si bien los jueces de Luxemburgo desarrollan esta nueva concepción en lo que concierne a la libre circulación de mercancías, pronto la extendieron a las restantes libertades económicas. Al hacerlo, convertirán las libertades económicas en parámetro de control de la validez de todas las normas nacionales, incluidas aquellas mediante las que se articulan la imposición directa, las pensiones no contributivas, las condiciones de empleo en las Fuerzas Armadas o el suministro de armas al ejército.

Dijon, comenzó en los primeros años ochenta a controlar la constitucionalidad europea de las normas nacionales que definen los impuestos directos mediante referencia a las libertades económicas. De este modo, los contribuyentes –que en muchos casos son empresas multinacionales o profesionales que desarrollan su carrera en varios Estados miembros de forma secuencial o simultánea– pueden poner en cuestión la validez de las normas tributarias nacionales, en la medida en la que las mismas “obstaculizan” el ejercicio de las libertades económicas.

Así, el derecho comunitario debilita el ejercicio efectivo del poder público por doble partida. Primera, el ámbito de lo constitucionalmente vetado, de lo que los poderes públicos *no pueden hacer*, crece exponencialmente. Las libertades económicas dejan de ser un parámetro formal de validez de las normas nacionales –que imponen que los comunitarios reciban igual trato, sin determinar la consistencia sustantiva de ese trato– y se convierten en un parámetro de constitucionalidad sustantivo –que limita el contenido material posible de todas las políticas públicas–. Segunda, el poder que pierden los Estados no se ve compensado con una alícuota del poder europeo. Y ello dado que la “nueva concepción” de las libertades económicas se extiende incluso a aquellos ámbitos en los que la Unión Europea no tiene competencias o no las ejerce.

Los efectos de esta nueva concepción de las libertades económicas no tardaron en ser percibidos netamente. Esto explica que la nueva concepción de las libertades económicas fuese en los años ochenta parte fundamental del *rescate* del proceso de integración europea del *impasse* en que se encontraba:

- La narrativa del mercado único se presenta como *continuación natural* del proyecto inicial de mercado interior, como la verdadera realización del proyecto europeo contenido en los Tratados fundacionales.
- La narrativa del mercado único *sintoniza* con la transformación de la visión socioeconómica neoliberal, que parece salir “triumfante” de las crisis de los años setenta.
- Se cree que la creación de un mercado único está destinada a generar la demanda de políticas sustantivas a escala europea mediante las que se reconstruya a escala supranacional la capacidad de regulación y estabilización de la economía.

► **La Unión Económica y Monetaria asimétrica.** El segundo hito decisivo en la construcción del mercado único fue la Unión Económica y Monetaria (UEM), cuyos elementos centrales fueron decididos en 1991 (Tratado de Maastricht), completados en 1997 (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y puestos en funcionamiento en 1999.

Como ya se indicó, la constitución de la Comunidad Económica Europea coincidió en el tiempo con el abandono del sistema monetario “autónomo” de la Unión Europea de Pagos creado en 1950, al optar los Estados participantes por la plena convertibilidad de sus monedas. Desde 1958 a 1971, la estabilidad monetaria en el interior de las Comunidades Europeas venía asegurada por las estructuras institucionales y los mecanismos internacionales de Bretton Woods. A medida que las contradicciones en la base de ese sistema fueron debilitándolo, la necesidad de crear mecanismos alternativos que asegurasen la estabilidad monetaria (cuando menos) en el interior de las Comunidades Europeas se hizo urgente. Varios planes de integración monetaria (Barre, Werner) se sucedieron sin éxito en los primeros años setenta. El intento de crear un “mini-Bretton Woods”, la llamada serpiente monetaria europea, tampoco cuajó.

Al mismo tiempo que aumentaban la turbulencia e inestabilidad en los mercados de divisas, lo hacían también las razones para la creación de una unión monetaria europea. Pero, dado que crecía aún más rápido la divergencia económica y constitucional entre Estados europeos, el acuerdo no llegaba. Los Estados europeos no se ponían de acuerdo sobre el propósito y los medios de la integración monetaria.

Este *impasse* acabó favoreciendo soluciones de compromiso, en las que, no obstante, el modelo constitucional alemán terminó ejerciendo cada

vez más influencia, como resultado no sólo de la creciente autoridad y poder de Alemania, sino también –y al menos en un primer momento, sobre todo– del mayor éxito del modelo económico y monetario alemán.

El diseño de la UEM contenido en el Tratado de Maastricht es híbrido, aunque domine claramente la impronta del modelo alemán:

— La influencia germana es evidente en lo que concierne a la política monetaria. La ejecución de la política monetaria se asigna en exclusiva a una institución supranacional, el Banco Central Europeo (BCE), formalmente modelada a imagen y semejanza del Bundesbank. El BCE es plenamente independiente (de hecho, más aún que el Banco Central alemán)⁵⁶. Su mandato primordial es mantener la estabilidad de los precios. Sólo una vez asegurada ésta, podrá el BCE orientar su acción a apoyar “las políticas económicas generales de la Unión” con el objeto de contribuir a que se alcancen los objetivos generales de la Unión Europea, tal y como se definen en el artículo 3 del Tratado de la Unión⁵⁷.

— La política fiscal queda formalmente en manos de los parlamentos nacionales. La combinación de una política monetaria federal y decidida por una autoridad independiente con múltiples políticas fiscales nacionales en manos de parlamentos democráticos genera una clara asimetría entre la política monetaria y la política económica, que es además completamente inaudita. Más que una concepción original se trata de una solución híbrida que resulta de la voluntad de decidir la unión monetaria *pese* a la persistencia del desacuerdo acerca de qué unión monetaria se debe de crear.

No obstante, los mecanismos que en el diseño original de la UEM contribuyen a prevenir la incoherencia de ambas políticas reflejan de nuevo el ascendente de la constitución económica alemana:

— Se prohíbe que el BCE o los bancos centrales nacionales concedan préstamos a los Estados de la eurozona o adquieran directamente deuda pública emitida por éstos; que los Estados impongan préstamos obligatorios a las instituciones financieras; que los Estados pon-

⁵⁶ No sólo porque el estatuto del Bundesbank sigue dependiendo hasta el día de hoy de una ley y no se encuentra reflejado en la Ley Fundamental de Bonn (aun tratándose de una Constitución marcadamente flexible), sino porque las expectativas y usos constitucionales que limitan y condicionan el ejercicio del poder monetario por parte del Bundesbank no existen en el nivel europeo de gobierno.

⁵⁷ Incluyen buena parte de los objetivos propios y característicos del Estado Social y Democrático de Derecho. Entre otros, la cohesión económica, social y territorial, la solidaridad entre los Estados miembros, el desarrollo sostenible, el pleno empleo y el progreso social y la lucha contra la exclusión social y la discriminación.

gan en común sus deudas o se concedan préstamos los unos a los otros.

— Se establecen normas de *soft law*⁵⁸ que fijan los niveles límite de déficit y de deuda pública y se diseñan procedimientos para controlar que los Estados cumplan con estas reglas fiscales.

— Se confía en que la combinación del *peer review* –la presión de los pares en las reuniones de los ministros de economía y finanzas de los países de la eurozona, que comenzarán a reunirse por separado en lo que acabará denominándose Eurogrupo– y la disciplina de los mercados –reforzada por la extensión de la libre circulación de capitales a terceros países– fomenten ulteriormente la coherencia de las políticas fiscales con la política monetaria.

El diseño de la UEM es triplemente asimétrico. Hay una primera asimetría entre una política monetaria centralizada y tecnocrática y múltiples políticas fiscales decididas por los parlamentos y gobiernos nacionales. De esa primera asimetría se deriva la necesidad de asegurar la coherencia de la política monetaria única y las múltiples políticas fiscales.

Dada la plena independencia del BCE, se genera una segunda asimetría: la necesaria coherencia sólo podrá resultar de la limitación del margen que tengan los parlamentos y gobiernos para definir las políticas fiscales nacionales, no de límites a las decisiones que tome el BCE en la ejecución de la política monetaria.

Y una tercera y última asimetría: entre la impronta de la tradición constitucional alemana y la de los restantes Estados miembros, tanto sobre el diseño de la política fiscal como sobre los mecanismos mediante los que se limitan las políticas fiscales nacionales con el objeto de asegurar la coherencia de las mismas con la política monetaria.

La combinación de estas tres asimetrías no hace de la UEM una unión económica y monetaria ajustada a la tradición constitucional alemana, sino un extraño híbrido.

⁵⁸ Se puede traducir por derecho sin sanción, normas cuasi jurídicas cuyo cumplimiento no queda garantizado por la eventual imposición coercitiva del mismo. Las sanciones previstas en los Tratados y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento eran más simbólicas que efectivas. Entre otras cosas porque la aplicación efectiva de las sanciones conduciría en muchos casos a resultados catastróficos. Así, cuando Alemania y Francia incumplieron los criterios del Pacto de Estabilidad en los primeros años de este siglo y el Consejo eludió sancionar a estos dos países se puso de relieve la imposibilidad e inoportunidad de aplicar las sanciones previstas. La razón última de que no se sancionase a Alemania y Francia no fue que se tratase de dos Estados poderosos, sino que sancionarlos hubiese deprimido el crecimiento de forma significativa en toda la eurozona (y probablemente en toda la Unión Europea). Sancionando a Alemania se hubiese castigado a toda Europa, lo que era manifiestamente absurdo.

En cualquier caso, la UEM asimétrica implicó una reconfiguración del poder político en Europa en el mismo sentido que la creación del mercado único, es decir, condujo a una ulterior dispersión y pulverización de la soberanía.

1. Los Estados de la eurozona renunciaron expresamente a hacer uso de buena parte de las políticas públicas fundamentales con las que intervenir en la marcha de la economía:

— La política monetaria se sustrajo al control político al confiársela a un banco central radicalmente independiente, con un mandato limitado a la estabilidad de precios.

— La discrecionalidad en la ejecución de la política fiscal se redujo considerablemente al limitarse no sólo los niveles de endeudamiento (límites al déficit y a la deuda pública), sino también al obligar a los Estados a endeudarse en condiciones de mercado (al impedir los préstamos de los bancos centrales a los Estados y prohibir los préstamos obligatorios).

2. La radicalización de la libertad de circulación de capitales redujo la capacidad de los Estados para ejercer el dominio público de forma efectiva frente a las instituciones financieras. Apoyándose en la libre circulación de capitales, las instituciones financieras podían multiplicar las operaciones transfronterizas que ni la Unión Europea, ni el Estado de constitución del banco, ni el de residencia del deudor podían realmente controlar. La Unión Europea no tenía competencias ni medios con los que limitar la actividad bancaria transfronteriza, dado que la integración financiera estaba basada en el mutuo reconocimiento de las licencias bancarias concedidas por los Estados y no en normas supranacionales armonizadoras. El Estado que emitía la licencia bancaria y garantizaba la solvencia de la institución financiera podía no tener medios para supervisar de forma efectiva las operaciones transfronterizas –lo que no era óbice para que ese Estado tuviese que intervenir y eventualmente asumir enormes responsabilidades financieras cuando esas instituciones bancarias quebrasen–. El Estado en el que residía la persona o empresa a la que se concedía un crédito transfronterizo debía limitarse a reconocer la licencia bancaria emitida en el Estado de constitución. El resultado podía ser (y lo fue) el crecimiento exponencial de las entidades financieras, lo que hacía en muchos casos casi imposible que el Estado actuase como garante último de los depósitos de esa entidad.

3. La radicalización de la libre circulación de capitales creó nuevas oportunidades para eludir la acción de las autoridades tributarias, lo que debilitó aún más la capacidad del Estado para exigir de forma ecuánime el pago de impuestos a todos los contribuyentes. Quienes derivasen sus rentas de los rendimientos del capital mobiliario tendrían mayores oportunidades de evadir impuestos sin riesgo de ser descubiertos.

4. Al fijarse irreversiblemente las paridades de las monedas de la eurozona, los países de la periferia vieron como se reducían exponencialmente los tipos de interés que debían satisfacer por emitir deuda, lo que tuvo una consecuencia aparentemente positiva –la reducción drástica del coste de financiación de la deuda pública, que liberó recursos públicos que podían emplearse en prestar bienes y servicios públicos o aplicarse a reducir la deuda– y otra que se revelará nefasta –el fomento del endeudamiento privado, dado que las tasas de inflación, aunque más moderadas, fueron durante buena parte de los primeros diez años de la unión monetaria superiores a los tipos de interés que debían satisfacerse–.

La expansión de la deuda privada en la periferia de la eurozona a tipos inferiores a la inflación fue posible gracias a que buena parte del capital *excedente* que los países del núcleo de la zona euro obtenían gracias a su saldo exportador positivo se convirtió en créditos a la periferia. La creencia en la capacidad de autorregulación de los mercados y en la necesaria bondad de la integración financiera en Europa llevó a concluir que tales flujos respondían a una lógica racional, porque el capital necesariamente acude allí donde mejores son las posibilidades de negocio y rendimiento. En la mayor parte de los casos, sin embargo, la súbita inyección de crédito barato fomentó el desarrollo de actividades económicas insostenibles –casos paradigmáticos fueron las burbujas inmobiliarias en España e Irlanda– al tiempo que enquistó el diferencial de inflación entre el núcleo y la periferia de la eurozona. Esto último hizo que los costes de producir en la periferia aumentaran sin que ello se tradujera en una mayor capacidad económica de los trabajadores, que permaneció constante o experimentó tan sólo muy leves mejorías. Los incrementos brutos en los sueldos y retribuciones, muy superiores a los que experimentaban los trabajadores alemanes o finlandeses –que, en algunos casos, especialmente en el de los alemanes, veían como su capacidad adquisitiva se reducía–, no se traducían en aumentos netos a causa de la inflación derivada de la aparente velocidad a la que crecía la economía “dopada” por actividades insostenibles, esencialmente especulativas.

Desde la perspectiva de los Estados periféricos, la inyección de capital procedente del corazón de la eurozona generó el espejismo de que el acceso a ésta, lejos de mermar la soberanía fiscal del Estado, en realidad la aumentaba. Además de la reducción drástica del coste de financiación del Estado, el flujo de crédito condujo no sólo al crecimiento económico a corto y medio plazo, sino a una aceleración en la velocidad de la circulación del dinero. De este modo, los sucesivos gobiernos pudieron al mismo tiempo aumentar el gasto público y reducir la carga fiscal, aminorando la presión tributaria gracias a los ingresos fiscales generados por las actividades fomentadas por el flujo del crédito. Las crisis, sin embargo, acabarían poniendo de relieve que, al tolerar –cuando no fomentar– una dinámica insostenible, los países periféricos de la eurozona habían permutado la soberanía fiscal a largo plazo por una mayor discrecionalidad fiscal en el corto y medio plazo.

4. La crisis y la mutación constitucional de la Unión Europea y de sus Estados miembros

Ya se ha analizado la compleja y ambivalente relación entre soberanía política e integración europea. En los años cincuenta, sesenta y primeros setenta, la integración en las Comunidades Europeas había permitido a los Estados europeos *rescatar* soberanía. La creación de una estructura institucional y de procesos de toma de decisiones comunes dotó a los Estados de nuevos medios con los que realizar la voluntad colectiva de sus ciudadanos. El seguimiento de la peculiar senda del constitucionalismo sintético hizo posible que el proceso de integración echase a andar con carta de legitimidad democrática *pese* a la ausencia de un momento constituyente propiamente dicho. Pero la ligereza del constitucionalismo sintético se trocó en fragilidad cuando el contexto social y económico dejó de ser benigno.

La crisis monetaria (1971) y las crisis económicas (1973 y 1979) condujeron a las Comunidades a un *impasse*. El intento de salir del mismo mediante la desvinculación del proceso de integración económica del de integración política (el mercado único, la unión monetaria sin Estado) provocó una profunda reconfiguración del poder político en Europa. A resultas de ello, la Unión Europea comenzó a servir a un mismo tiempo para recuperar soberanía y para pulverizar el poder público.

Las diferentes crisis que explotaron en 2007 no han provocado un cuestionamiento de la dirección que comenzó a tomar el proceso de integración europea a finales de los años setenta. Antes al contrario, las decisiones puntuales y las reformas estructurales adoptadas para gobernar las crisis han confirmado el nuevo rumbo del proceso de integración. Si la ambivalencia se ha resuelto, ha sido en el sentido de reforzar la medida en la que la Unión Europea contribuye a imposibilitar el ejercicio efectivo del poder público.

Para sustentar tal tesis, consideraremos la consistencia sustantiva de las medidas tomadas por la eurozona y la Unión Europea para hacer frente, contener y superar las crisis, el impacto que tales medidas tienen sobre la configuración constitucional de la Unión Europea y el modo en que las mismas afectan a la identificación de los Estados y de la Unión Europea como Estados Sociales y Democráticos de Derecho.

Dos observaciones preliminares son pertinentes. La primera es, en buena medida, una reiteración de lo ya dicho en la introducción. El relato mediático de las crisis y los primeros testimonios de los gobernantes que han participado directamente en su gestión coinciden en apuntar que la agenda política de la Unión Europea la han marcado las propias crisis y no los líderes europeos. Quizá la Unión Europea haya cambiado, pero lo ha hecho a resultas de decisiones adoptadas y reformas acordadas improvisadamente, muchas veces contradictorias entre sí. Esto parece reafirmar

la caracterización de las crisis como algo extraordinario, imprevisible y radicalmente idiosincrático. Y quizás por ello, origen y causa de cambios no duraderos. Sin embargo –y como se señaló en la introducción–, las crisis no surgen nunca de la nada. Es necesario tener en cuenta en qué medida las crisis *revelan* problemas estructurales larvados y también en qué medida las causas de las crisis influyen en cómo se interpretan y cómo se trata de gobernarlas.

La segunda observación es que son muchas las decisiones puntuales y las reformas estructurales que se han tomado en estos últimos años para tratar de gobernar las crisis. Tantas y tan importantes que no es exagerado hablar de una verdadera mutación del derecho constitucional europeo. Pero, por razones de espacio, es preciso que nos concentremos en los momentos decisivos y reconstruyamos, más que enumeremos, los cambios.

4.1 *La consistencia sustantiva del gobierno europeo de las crisis*

El gobierno europeo de las crisis ha tenido dos grandes objetivos contradictorios:

1. El mantenimiento del valor del capital financiero. Sustentándose, primero, en la caracterización de las crisis como *crisis de liquidez del sistema financiero* (desde 2007 a 2010), después en la importancia de evitar *a cualquier coste* el impago de la deuda de un Estado de la eurozona (desde 2010 hasta la fecha) y remitiéndose en todo momento a las presuntas consecuencias catastróficas que para la economía en su conjunto tendría *no rescatar* a las instituciones financieras, la eurozona y la Unión Europea en su conjunto han dado prioridad absoluta a la protección del valor del capital financiero. Para lograrlo, se ha procedido a una doble *nacionalización* de los riesgos financieros: la asunción de las pérdidas de los actores privados por los erarios públicos y, en particular, la asignación a los países deudores de las pérdidas derivadas de los riesgos financieros transfronterizos generados durante la primera década de la integración monetaria.

2. La elusión de la quiebra de los Estados deudores mediante la concesión de asistencia financiera a los mismos, sin que se considere que ésta ponga en cuestión la prohibición de mutualización de las deudas nacionales, como recoge el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La contradicción entre estos dos objetivos se ha tratado de resolver mediante la drástica limitación de la discrecionalidad en el manejo de la política fiscal y macroeconómica. De forma temporal, esa limitación se articula a través de la “condicionalidad estricta” a la que se sujeta la concesión de asistencia financiera. La condicionalidad estricta implica fundamentalmente la exigencia de una devaluación interna, es decir, la

reducción de salarios y derechos laborales, de los servicios y prestaciones públicas en general, con el objeto de restaurar la tasa de beneficio del capital. La reducción del gasto y los ingresos tributarios adicionales resultado de la recuperación de la competitividad exterior de las empresas se asume que permitirá a los Estados deudores devolver los préstamos. De forma permanente, se han reforzado las estructuras institucionales y los procedimientos de decisión con los que disciplinar de forma constante y permanente la política económica (fiscal y macroeconómica) de todos los Estados, y muy especialmente de los Estados deudores. De este modo se trata de garantizar no sólo que no se repitan las situaciones de asfixia fiscal, sino que se creen los medios para perpetuar la condicionalidad estricta más allá del período en que los Estados deudores reciban nuevos flujos de crédito.

4.1.1 El mantenimiento del valor del capital financiero

Como ya se indicó, la economía europea ha sufrido un intenso proceso de financiarización en las tres últimas décadas. Ni la financiarización en sí misma ni la transformación de los bancos fueron fenómenos idiosincráticos de la eurozona. Sí lo fue la generación de una enorme bolsa de créditos *transfronterizos* de cuyos riesgos no era obvio quién fuese responsable. Tras la plena liberalización de los movimientos de capitales, las instituciones financieras europeas tenían total libertad para conceder créditos dentro de la Unión Europea. Con la puesta en marcha de la unión monetaria en 1999, a la mera posibilidad se unió un incentivo concreto para prestar *a través* de las fronteras europeas. Por dos razones: una, la crónica asimetría entre Estados exportadores netos de capital –el núcleo duro de la eurozona y muy especialmente Alemania– y Estados importadores de capital –la periferia de la eurozona– y, dos, la eliminación del riesgo de cambio –la pérdida de valor del principal a resultas de fluctuaciones en el valor relativo de la moneda en la que se concedía o pagaba el préstamo–.

Se inició así un flujo, que será constante hasta 2007, de capital desde el centro de la eurozona a la periferia. Dado que la unión monetaria se produjo sin unión política, esa enorme masa de crédito transfronterizo creció sin que nadie lo controlase ni se postulase como garante último en el caso de impagos generalizados. Dicho de otro modo, una unión monetaria sin unión política estaba destinada a generar enormes flujos de crédito transfronterizos “huérfanos” de garante último (y, por tanto, una enorme bolsa de riesgos transfronterizos).

Dado que se crea la moneda, pero no las estructuras estatales, se generan riesgos sin establecer quién debe hacer qué y cuándo si esos riesgos se convierten en pérdidas masivas. Si los bancos alemanes conceden créditos a empresas y particulares alemanes, el impago masivo de las deudas da lugar a la intervención del Estado alemán, garante de último recurso de

la solvencia de sus bancos. Pero si los bancos alemanes prestan dinero a bancos, empresas y particulares españoles, ¿quién tiene que hacerse cargo del eventual impago? ¿El Estado alemán? ¿El Estado español? ¿La Unión Europea en su conjunto, dado que los riesgos transfronterizos son fruto de una decisión colectiva?

Al poner en marcha la unión monetaria sin ni siquiera esbozar una respuesta a estas cuestiones, la eurozona emuló a los aguerridos bañistas que deciden tirarse a la piscina sin comprobar primero si la pileta tiene agua. Ciertamente, como todo bañista aguerrido, la Unión Europea creía que la piscina tenía agua. Pero esa creencia, desafortunadamente, se basaba en dos asunciones manifiestamente erróneas.

La primera, que los mercados financieros se habían hecho tan sofisticados –en buena medida gracias a modelos matemáticos que se creía podían *cuantificar* todos los riesgos y, de este modo, permitir asegurarse contra ellos– que no necesitaban ya ser regulados por el Estado. La idea misma del Estado como garante de las entidades financieras era obsoleta. Si el Estado se había hecho innecesario, no había verdadero peligro en dejar que el crédito transfronterizo creciera sin un Estado que sirviese de garante último. Los propios actores del mercado tomarían las medidas adecuadas para evitar los riesgos, o de producirse, para estar en condiciones de afrontarlos.

La segunda, que el flujo de capital del centro de la eurozona a la periferia era no sólo plenamente racional –porque había mejores oportunidades para la inversión en la periferia–, sino altamente beneficioso para la estabilidad de la unión monetaria, dado que contribuiría a la convergencia de la periferia con el núcleo duro de la eurozona. En esas circunstancias, era ocioso y trasnochado pararse a pensar quién debía hacer frente a los riesgos implícitos en las operaciones de crédito transfronterizas: la eurozona colectivamente, el país donde estuviese establecida la institución financiera acreedora, o el país de residencia de los deudores. Los mercados se ocupaban ya de ello.

Las crisis que estallaron en 2007 demostraron que los mercados, especialmente los financieros, son incapaces de autorregularse de forma efectiva. La inversión en ladrillo y cemento, por mucho que les parezca siempre atractiva a la mayor parte de los inversores durante las “burbujas inmobiliarias”, es en bastantes ocasiones tan improductiva como cavar zanjas en el desierto. Los riesgos implícitos en las operaciones transfronterizas se hicieron así deudas imposibles de pagar.

La reacción inicial de las instituciones europeas (y muy especialmente del BCE) fue negar la mayor. Se afirmó que no nos encontrábamos ante un problema de insolvencia, sino ante una mera crisis de liquidez del sistema financiero, que tenía su origen en el miedo a que las dificultades puntuales de algunas entidades financieras constituyesen los primeros síntomas de una crisis estructural del sistema financiero. Desde 2007 a 2008, la única

institución europea que tomó medidas frente a las crisis fue el BCE y éstas se limitaron al *apoyo* temporal a la liquidez de las instituciones financieras.

Cuando el pánico se desató en 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers, las instituciones nacionales y europeas mantuvieron el diagnóstico (crisis de liquidez, no de solvencia), pero variaron las recetas. Aunque se siguió insistiendo en que el problema era la falta de confianza en la solidez del sistema financiero, la forma en la que se pretendió restaurar esa confianza no fue otra que la de transferir los riesgos del sector privado a la hacienda pública. En otras palabras, básicamente se *nacionalizaron* los riesgos. En diversos grados y medidas según el caso, muchas instituciones financieras se recapitalizaron (convirtiéndose el Estado en su principal, si no único, accionista), a unas se les concedieron préstamos, a otras garantías, mientras que a muchas se les compraron los que entonces se denominaron “activos tóxicos”; otrora, créditos de dudoso cobro. Pero, se reiteraba una y otra vez, nada de ello suponía realmente *transferir recursos* a las instituciones financieras. Se afirmaba que lo que con una mano daban las instituciones públicas, con la otra lo recuperaban, porque el capital financiero seguía teniendo valor. El pánico era el que llevaba a dudar de que fuese así.

Ciertamente, los Estados habían asumido muchos riesgos, pero éstos eran meramente contingentes –siendo quimérica la probabilidad de que implicasen una pérdida para el contribuyente–. Los capitales inyectados, las garantías prestadas, las ayudas dadas y los préstamos a tipos preferenciales concedidos por el BCE –aunque todavía en cantidades modestas y con plazos de vencimiento cortos– debían ser vistos como prudentes inversiones de las que se derivaría un beneficio. De este modo, se consiguió *ganar tiempo* y aplazar la discusión acerca de quién debía asumir los riesgos de las operaciones de crédito transfronterizas.

Pero una cosa es ganar tiempo y otra detener el paso del mismo. El tiempo extra llegó a su fin con las crisis fiscales griega e irlandesa en mayo y noviembre de 2010. La perspectiva de una quiebra de Grecia y de Irlanda hizo imposible seguir pretendiendo que las responsabilidades eran meramente contingentes. Los riesgos transfronterizos generados durante la primera década de unión monetaria sin unión política *se habían convertido en pérdidas*. ¿Quién y cómo debía hacerles frente?

La asfixia fiscal griega se debía a la incapacidad crónica de las autoridades griegas de recaudar impuestos de forma equitativa y eficaz, de los también crónicos altos niveles de endeudamiento del Estado griego y de la súbita subida de la prima de riesgo griega tras las elecciones de 2009, al informar el Gobierno entrante de la discrepancia entre las estimaciones oficiales de déficit y los datos reales. Si el Estado griego quebraba, los perjudicados no serían sólo los ciudadanos griegos ni los bancos griegos, sino en gran medida los bancos franceses y alemanes, principales detentadores de

la deuda griega. Bancos que podían convertirse en insolventes a resultas de ello, y forzar a su rescate por los gobiernos francés y alemán.

La asfixia fiscal irlandesa era consecuencia de la asunción masiva de responsabilidades contingentes por parte del Estado irlandés en el último día de septiembre de 2008. Los bancos irlandeses habían crecido exponencialmente durante la primera década de integración monetaria en Europa. Su pasivo representaba más de cinco veces el PIB de Irlanda. Habían desempeñado un papel fundamental de intermediación entre los detentadores de capital del núcleo duro de la eurozona y las empresas y particulares irlandeses que habían generado una enorme “burbuja inmobiliaria”. Desde el inicio de las crisis en 2007, esa “burbuja” (como la española) había comenzado a pincharse. El Estado irlandés hizo frente a la quiebra casi segura de los tres bancos irlandeses garantizando plenamente no sólo los depósitos, sino todas sus deudas. Cuando a lo largo de 2009 se puso de manifiesto que las crisis no eran coyunturales, sino estructurales, se hizo imposible pretender que la garantía dada por las autoridades de Eire era puramente contingente.

De este modo, la cuestión de quién tiene que pagar, cuánto y cuándo, dejó de ser teórica. ¿Sobre qué espaldas debían recaer las consecuencias de la deuda griega e irlandesa? ¿Debía asignarse la culpa sólo a los deudores, a Grecia y a Irlanda, o también la tenían los acreedores –Alemania, Holanda y Francia, entre otros– que no midieron adecuadamente los riesgos que la concesión de los créditos implicaba, que no supervisaron adecuadamente a los bancos que concedieron esos créditos? Y si la carga económica tenía que caer del lado deudor, ¿era preferible que Grecia e Irlanda quebrasen o era pertinente resolver de otro modo la crisis fiscal? Y en tal caso, ¿cuál? La eurozona había pretendido que la culpa era viuda, pero ahora era imposible negar que estaba casada. Pero, ¿con quién?

En ambos casos, la eurozona (y muy especialmente el BCE) impusieron la *doble nacionalización* de las pérdidas financieras.

En primer lugar, se impuso que las pérdidas las absorbiera el erario público. En el caso griego, bloqueando la quiebra del Estado heleno –una solución que, conviene recordarlo, era perfectamente compatible con el derecho de los Tratados, que no suscitaba dudas de validez como las medidas de asistencia financiera decididas–. En el caso irlandés, impidiendo que el Estado irlandés considerase limitar la garantía prestada a las instituciones financieras.

En segundo lugar, se identificó qué Estado debía asumir el coste de hacer públicas las pérdidas generadas por los riesgos transfronterizos. Se hizo responsable a la parte deudora, y se eximió plenamente de responsabilidades a la parte acreedora. Al descartarse la quiebra, se garantizaba la plena restitución de las cantidades prestadas. Esto implicaba descartar que los Estados del núcleo duro de la eurozona hubiesen de asumir parte de los riesgos

transfronterizos en tanto que garantes últimos de la solvencia de sus entidades financieras (que eran, como hemos visto, las acreedoras de Grecia). De igual modo, se excluyó la puesta en común de los riesgos generados por la unión monetaria. Se arguyó que tal cosa estaba vetada por el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De esta forma, las consecuencias de la transformación de los riesgos financieros transfronterizos en pérdidas se hicieron recaer sobre las espaldas de los contribuyentes griego e irlandés. De igual modo se procedió en el caso portugués y en el español.

4.1.2 El mantenimiento (puramente formal) del principio de independencia fiscal de los Estados de la eurozona

La doble nacionalización de los riesgos financieros transfronterizos no era suficiente por sí misma para superar la crisis fiscal. Los Estados que tenían que cargar con las consecuencias de diez años de unión monetaria sin unión política eran precisamente aquellos que bordeaban la bancarrota. Lograr que el quebrado pague su quiebra es imposible, a menos que se le concedan nuevos créditos con los que salvar la distancia (temporal) entre la ruina presente y la restitución futura de la capacidad de devolución de lo prestado.

Es aquí donde entra en juego la “asistencia financiera” de la eurozona en su conjunto a los países de la periferia como nueva forma de *ganar tiempo*. Pese a que, basándose en el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se descartó poner en común los riesgos financieros transfronterizos, se estimó que ese artículo no impedía que la eurozona en su conjunto asistiese financieramente a los Estados al borde de la quiebra. Se usaron diversos argumentos para justificar que efectivamente era posible conceder préstamos sin violar la prohibición de este artículo.

En un primer momento (primer rescate a Grecia), el respeto del citado artículo 125 se dijo que derivaba del hecho de que la ayuda no la concedía la Unión Europea, sino los Estados *bilateralmente* y de que tal ayuda se sujetaba a los criterios de mercado. Así, se pretendió que la ayuda a Grecia la prestaba *bilateralmente* cada Estado de la eurozona. Los préstamos se realizaban de forma autónoma y sujetos al derecho internacional, no al derecho comunitario (era España sujeto de derecho internacional, y no de derecho comunitario, quien prestaba a Grecia, sujeto de derecho internacional y no de derecho comunitario). La intervención de las instituciones europeas, “coordinadoras de la ayuda” (de forma destacada, el BCE y la Comisión), se decía era meramente auxiliar. Se producía en coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la institución internacional *por excelencia*. A esto se unía que la ayuda se prestaba en “condiciones de mercado”. Se concedían préstamos, no ayudas a fondo perdido. El tipo de interés distaba de ser preferencial (intencionalmente más alto que aquel al que el FMI concedió la ayuda a Grecia). Y la ayuda se condicionaba a un

duro programa de ajuste. La “condicionalidad estricta”, puesta a punto por el FMI, y ensayada en el interior de la Unión Europea en los (relativamente modestos) programas de asistencia financiera a Hungría en 2008 y a Letonia y Rumanía en 2009, se aplicó desde un primer momento a Grecia. La condicionalidad estricta significaba fundamentalmente:

1. A cambio de la asistencia financiera, el Estado receptor se obligaba a seguir un programa detallado de medidas concretas. Tales medidas definen la consistencia de la “austeridad”. Como es bien sabido, se combinan cambios en el sistema tributario, en el gasto público y en el derecho laboral mediante los que los empresarios veían reducida su carga fiscal y mermados los costes laborales, al tiempo que los ciudadanos observaban como aumentaban los impuestos (sobre el consumo), se reducían los servicios públicos y, en tanto que empleados públicos, trabajadores o pensionistas, disminuían sus ingresos. Ésa es la “devaluación interna”, que consiste en la degradación de las condiciones laborales como medio para permitir la acumulación de capital con la que, presuntamente a medio y largo plazo, se producirán nuevas inversiones y, por ende, los Estados asistidos saldrán de la crisis.

2. Los Estados receptores de la asistencia aceptaban no sólo el programa de medidas concretas, sino el control y supervisión del peculiar trío formado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (rebautizado como troika). El poder de la troika deriva de que la asistencia financiera se paga en plazos cuatrimestrales. Cada nuevo desembolso requiere que los supervisores estén satisfechos con la medida en la que el Estado receptor está ejecutando el plan de reformas. La concreción sustantiva del plan puede ser modificada por la propia troika en las revisiones cuatrimestrales.

3. El Estado receptor de la asistencia acepta también que sean los acreedores quienes determinen el uso al que han de destinarse las cantidades concedidas. En concreto, los préstamos han de emplearse (de forma casi exclusiva) en la recapitalización de las instituciones financieras nacionales –garantizando así indirectamente, o no tan indirectamente, la solvencia de los acreedores–.

4. La asistencia financiera se produce mediante préstamos sujetos a condiciones muy exigentes, si no draconianas. De hecho, el crédito proveniente del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera se concedió a tipos bastante más altos que los préstamos facilitados por el FMI.

Esta caracterización de la asistencia financiera pone de relieve que en el diseño de la misma primó el objetivo de garantizar la devolución de las cantidades prestadas (el interés de los acreedores), siendo secundario el objetivo de apoyar la recuperación de los Estados asistidos, de forma que su identidad como Estados Sociales y Democráticos de Derecho no se viese

afectada más de lo estrictamente inevitable. De este modo se creía que era posible seguir afirmando que se había respetado el principio de plena autonomía e independencia fiscal de los Estados miembros.

En los sucesivos programas de ayuda a Irlanda, Portugal, España y Chipre se abandonó la pretensión de bilateralidad. Literalmente, días después de la firma del acuerdo de asistencia financiera a Grecia, se crearon estructuras institucionales pretendidamente temporales mediante las que poder conceder eventuales futuras asistencias financieras. Y, entre ellas, muy especialmente el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. Pero, aunque se asumió que la idea de una ayuda bilateral era notablemente artificial, se siguió pretendiendo que los Estados de la eurozona se prestaban asistencia financiera *al margen del derecho comunitario*. Así, el Fondo de Estabilidad se constituyó como sociedad de derecho privado de conformidad con el derecho privado luxemburgués⁵⁹. Y pretendió operar en el marco de un acuerdo (quizá también de derecho privado) entre el propio Fondo y los Estados de la eurozona.

Conviene apuntar que la *condicionalidad* implica la cesión *temporal* de la soberanía en materia socioeconómica –que es fundamental– a la Unión Europea y al FMI, operativamente representados por la troika.

Pero es posible que el sacrificio de la soberanía de *algunos* Estados miembros haya sido en balde, porque quizás sea imposible separar en compartimentos estancos nacionales los riesgos que genera una unión monetaria, incluida la peculiar unión monetaria sin unión política europea. Hay, cuando menos, tres indicios de ello:

— Al mismo tiempo que se creó el Fondo Europeo de Estabilidad se constituyó el Mecanismo Europeo de Estabilidad. A diferencia del Fondo, el Mecanismo era una institución plenamente comunitaria. Ciertamente, el Mecanismo disponía de muchos menos recursos que el Fondo. La modestia de su contribución se debió quizá a varias razones, entre ellas, la de hacer mínimamente plausible el argumento de que ese Mecanismo se creaba en aplicación del artículo 122 del TFUE, que permitía la asistencia financiera a los Estados de la eurozona en el caso de catástrofes naturales y cuando sufrieran las consecuencias de eventos fuera de su control. Sostener que el gobierno griego o irlandés eran ajenos a la crisis hubiera sido implausible. Lo era un poco menos afirmar que no eran responsables de todas las consecuencias de las crisis sobre las economías respectivas. Pero, aun cuando el Mecanismo de Estabilidad fuese modesto y se pretendiese justificar a la luz del artículo 122, suponía quebrar, aunque fuese

⁵⁹ Dicho sea a modo cuando menos de curiosidad, la misma forma y emplazamiento de buena parte de los *hedge funds* especulativos. Que el Director del Fondo fuese un ex funcionario europeo, luego convertido en gestor de un *hedge fund*, quizá es una casualidad más.

simbólicamente, el principio de estanqueidad de la responsabilidad financiera de los Estados miembros.

— Los Estados en dificultades no recibieron sólo ayuda del Fondo y del Mecanismo de Estabilidad, sino también, y quizás de forma decisiva, del BCE.

Por una parte, mediante la compra de deuda pública por parte del BCE. Estas compras se produjeron –conviene recordarlo– de forma *simultánea* a la prestación de asistencia financiera –o para evitar que fuese necesario prestar tal ayuda–. Pese a que el BCE ha sostenido que las decisiones de comprar deuda griega (desde mayo de 2010), irlandesa (desde noviembre de 2010), y portuguesa (desde abril de 2011) se tomaron en atención exclusiva al buen manejo de la política monetaria –para garantizar que las decisiones sobre la tasa de interés tomadas por el banco influían sobre las condiciones crediticias en toda la eurozona–, hubo una clara coincidencia entre las decisiones formales de prestar asistencia financiera por parte de la Cumbre de la Eurozona (la reunión de los jefes de gobierno de la eurozona) y las compras de deuda por parte del BCE. Además, el BCE compró a partir de agosto de 2011 importantes cantidades de deuda pública italiana y española. Nuevamente, la consideración del momento en el que el banco intervino hace improbable concluir que la motivación fuese estrictamente monetaria. Es difícil evitar suponer que el banco intervino para evitar la asfixia fiscal de estos dos países. Si Italia o España hubiesen necesitado ayuda de la eurozona en ese momento, se habría hecho necesario ampliar las cantidades de las que disponían el Fondo y el Mecanismo de Estabilidad Financiera, lo que quizás hubiese sido sencillamente imposible.

Por otra, el BCE ha prestado ayuda a los Estados periféricos mediante dos operaciones masivas (por un monto superior al billón de euros) de refinanciación a las instituciones financieras europeas, a un tipo fijo y muy bajo, y por un período de tres años. Los bancos de la periferia –sobre todo los italianos y españoles– acudieron masivamente a esta oferta. Posteriormente emplearon una parte importante de los montos obtenidos en la compra de deuda pública de sus Estados respectivos. La compra masiva de deuda pública por parte del BCE –fuese de forma directa o indirecta– condujo a que la eurozona en su conjunto compartiese muchos más riesgos que los absorbidos por el Fondo y el Mecanismo Europeos de Estabilidad Financiera.

— El diseño de la asistencia financiera fue modificado en varias ocasiones, en todas ellas reduciendo la dureza de la “condicionalidad”. No lo suficiente como para hacerla compatible con el ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, pero sí para concluir que la asistencia financiera implicaba un componente de transferencia de recursos entre Estados. Así, en el verano de 2011, los tipos de interés de los préstamos concedidos a Grecia, Irlanda y Portugal fueron reducidos,

porque la asistencia financiera “a condiciones de mercado” daba señales de conducir rápidamente a la bancarrota. Es decir, a frustrar el objetivo de lograr que el acreedor recuperase lo prestado. De forma casi contemporánea se aceptó un complejo plan de reestructuración de la deuda griega. Aunque, como es habitual, se trató de disimular la realidad bajo una terminología incomprensible (*private sector involvement* o participación del sector privado), lo que se decidió fue el impago organizado de una parte de las obligaciones del Estado heleno. Y si bien los acreedores públicos no se vieron directamente afectados, la bancarrota organizada de Grecia tuvo un coste económico para todos los Estados de la eurozona, porque la mayor parte de las instituciones financieras que sufrieron pérdidas fueron de la eurozona, con la consiguiente merma de la recaudación tributaria y el aumento de la probabilidad de tener que actuar como garantista de última instancia de tales entidades financieras.

La conversión de los *temporales* Fondo y Mecanismo Europeos de Estabilidad Financiera en el *permanente* Mecanismo Europeo de Estabilidad se condicionó a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Esa reforma consistió en buena medida en convertir en permanentes las reglas mediante las que se trató de garantizar el pleno reintegro de los créditos concedidos a los Estados periféricos. Especialmente significativas son la obligación de introducir mecanismos de “corrección automática” (que quiere decir de austeridad automática) en el caso de que no se cumpla el objetivo de déficit y de reducción constante de la deuda cuando supere el 60%. En tal caso, los Estados están obligados a recaudar impuestos o reducir gastos por valor de una veinteaava parte de lo que exceda el límite del 60% del PIB. A la vista de las previsiones oficiales de crecimiento de los próximos años, países como España e Italia se verían obligados a obtener un superávit constante en torno al 5% del PIB solamente para poder cumplir con tal objetivo.

4.2 *Las crisis como motor de transformación estructural de la Constitución de la Unión Europea*

En el apartado precedente se han considerado el contenido y las implicaciones sustantivas de las medidas y de las reformas con las que la Unión Europea y, en particular, la eurozona han tratado de gobernar las crisis. En este apartado ofreceremos una reconstrucción de los cambios desde la perspectiva del derecho constitucional. Tres son las tendencias estructurales fundamentales:

1. La centralización de una buena parte de las competencias fundamentales en materia socioeconómica.
2. El debilitamiento del control democrático sobre las decisiones tomadas en Europa. El poder que ha fluido al nivel supranacional de gobierno

ha quedado en manos del Consejo Europeo, el BCE y el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Financieros y no de las instituciones más intensamente representativas, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

3. El abandono del principio de igualdad entre los Estados miembros, al distinguirse netamente la posición jurídica no sólo de los Estados que forman parte de la eurozona de aquellos que no lo hacen, sino también la de países acreedores y países deudores.

La centralización de las competencias implica que la soberanía se ha entrelazado aún más. La pérdida de influencia de las instituciones democráticas y la formalización de la desigualdad entre Estados miembros implica que ese entrelazamiento no conduce al reforzamiento del poder público, sino a la pulverización de la soberanía. Esta transformación tiene graves consecuencias para los principios básicos de la identidad constitucional europea, para el Estado Social y Democrático de Derecho, en los términos que consideraremos en el apartado 4.3.

4.2.1 Centralización de competencias

Las competencias en materia de políticas económica y social transferidas al nivel supranacional de gobierno

1. *Control y disciplina de la política macroeconómica y fiscal nacionales.* En primer lugar, a la Comisión Europea –aunque sería más preciso referirse al Comisario de Asuntos Económicos y Financieros– y al Consejo Europeo de la eurozona, oficialmente denominado Cumbre de la Eurozona⁶⁰, les han sido asignados importantísimos poderes con los que controlar y disciplinar la política macroeconómica de los Estados miembros –los Estados tienen ahora que prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos nacionales⁶¹– y la política fiscal nacional –muy especialmente en lo que concierne al Comisario de Asuntos Económicos y Financieros–.

El poder de las instituciones europeas sobre la política fiscal nacional se articula a través de los siguientes cambios:

- (a) Una definición más restrictiva y supuestamente más precisa de las “reglas fiscales” ya existentes, especialmente en lo se refiere al ob-

⁶⁰ La versión reducida del Consejo Europeo, en el que sólo participan los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la eurozona. Reunido por primera vez de forma experimental en octubre de 2008, el Consejo Europeo de la Eurozona se ha consolidado ya institucionalmente.

⁶¹ Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DOUE L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 25-32; Reglamento (UE) 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, DO L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 8-11.

jetivo de déficit a medio plazo⁶², y la introducción de nuevas reglas fiscales, incluida la que precisa la trayectoria de reducción del déficit⁶³ y la trayectoria de reducción de la deuda pública⁶⁴.

(b) Un nuevo procedimiento de control supranacional de la disciplina presupuestaria, que incluye la previsión de ajustes automáticos – en la práctica recortes automáticos de las partidas de gasto– cuando se excedan los límites fijados por las reglas fiscales⁶⁵, así como la sustitución de la mayoría cualificada por la minoría cualificada a la hora de tomar la decisión de sancionar a los Estados que no cumplan con las reglas y objetivos citados⁶⁶. De este modo, la decisión de sancionar a un Estado que la Comisión considere que ha infringido las reglas fiscales y no ha tomado las medidas adecuadas para corregir esa infracción quedará en manos de una minoría de Estados. De forma descarnadamente concreta, si la Comisión propone sancionar a Italia por incumplimiento de los objetivos de estabilidad, será suficiente con que Alemania, Holanda, Austria, Bélgica y Finlandia voten a favor de la sanción, pese a que los restantes miembros de la eurozona, la mayoría, se opongan.

⁶² Artículo 2a, segundo párrafo del texto refundido del Reglamento 1466/97. A su vez, los artículos 3.1(a) y (b) del Tratado de Estabilidad lo precisan en sentido restrictivo, al fijar como indicador de referencia el equilibrio presupuestario o un déficit del 0,5% del PIB, que podrá llegar al 1% del PIB en el caso de los Estados cuyo nivel de deuda sea inferior al 60% del PIB. Véase BOE 29, de 2 de febrero de 2013, p. I:9078-9090, en <https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/02/pdfs/BOE-A-2013-1118.pdf>

⁶³ Artículo 5.1 segundo párrafo del texto refundido del Reglamento 1466/97. El artículo 6.3 determina la “desviación” tolerada en la ejecución del presupuesto. Para el texto refundido del Reglamento 1466/97, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSL E G:1997R1466:20111213:ES:PDF>

⁶⁴ Artículo 2.1 del texto refundido del Reglamento 1467/97. En el caso italiano, con una deuda en torno al 120% del PIB, exige una reducción anual de la deuda equivalente al 3% del PIB. Dado el “patrón” histórico de crecimiento de Italia en las últimas décadas y las perspectivas de futuro, esta trayectoria de corrección de la deuda pública requeriría la venta masiva de bienes públicos a corto y medio plazo, y ni siquiera tal cosa parece que pudiese garantizar superávits suficientes para mantener este ritmo de reducción durante los necesarios veinte años para lograr alcanzar el objetivo. De ahí que no queda duda de que esta regla implica aspirar a establecer una nueva plusmarca presupuestaria en la historia comparada de las finanzas públicas. Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLE G:1997R1467:20111213:ES:PDF>

⁶⁵ Artículo 3.1(e) del Tratado de Estabilidad.

⁶⁶ Estas nuevas normas de “procedimiento” codifican la práctica seguida en los “programas” de “asistencia financiera” a varios Estados de la eurozona (Grecia, Portugal, Irlanda, España y Chipre) y externos a la eurozona (Hungria, Lituania y Rumanía) desde 2008, en los que la Comisión, asistida por el BCE y el FMI (la troika), ha modelado (cuando no fijado completamente) la política social, económica y laboral de los Estados “asistidos” a través de los *Memoranda of Understanding*, con sus importantísimas y muy flexibles revisiones trimestrales.

(c) Un nuevo procedimiento presupuestario, el Semestre Europeo, que garantiza que las orientaciones políticas articuladas en las leyes de presupuestos nacionales serán controladas por la Comisión y el Consejo de la Eurozona antes que por los parlamentos nacionales⁶⁷.

Estos cambios suponen resolver la tensión fundamental del modelo constitucional de Maastricht entre una única política monetaria federal y una pluralidad de políticas fiscales, al optar por la centralización de la política fiscal.

2. *Expansión de la discrecionalidad del BCE en la ejecución de la política monetaria.* La discrecionalidad del BCE en la ejecución de la política monetaria ha aumentado de forma drástica. El objetivo de “salvar el euro” –de forma inmediata, evitar la reducción del número de los Estados miembros de la eurozona; de forma mediata, pero quizás determinante, evitar a toda costa una pérdida de valor de los activos financieros, el capital, expresado en euros, en los términos discutidos en el apartado 4.1– se ha convertido en una especie de super-objetivo, de objetivo de objetivos, cuya realización justifica no sólo ignorar el *espíritu* de lo acordado en los Tratados, sino en algunas ocasiones incluso *el tenor literal* de las normas de los citados Tratados.

El BCE ha tomado una serie de medidas “heterodoxas” de política monetaria –en la peculiar jerga tan eufemística del BCE, “medidas monetarias no convencionales” –. Tales medidas se han justificado para evitar los “coágulos” o “atascos” en el “canal” de transmisión de la política monetaria; riesgos –que se dice– ponen en peligro la integridad de la eurozona. Estas metáforas médicas (coágulos) e hidráulicas (atascos) se refieren a que las subidas o bajadas de los tipos de interés decididas por el BCE pierdan la capacidad de influir directa e inmediatamente sobre el precio del dinero en la eurozona, circunstancia que será muy probable que se produzca si el tipo de interés al que las empresas y particulares se endeudan varía de forma muy notable de unos miembros a otros de la eurozona. Si, dicho en otros términos, el tipo de interés no viene determinado tanto por la solvencia del prestatario como por el país en el que desarrolla su actividad económica, lo que probablemente refleja la creencia generalizada de que existe un riesgo relevante de que ese Estado abandone la eurozona en algún momento y, por tanto, la deuda pierda parte de su valor al convertirse a la *nueva moneda* que adopte ese país y que invariablemente se devaluará frente al euro. Cuando éste sea el caso, no sólo el precio del dinero variará dentro de la eurozona, sino que los tipos de interés que prevalezcan en algunos Estados se “desengancharán” del tipo de referencia fijado por el BCE. Si lo que es

⁶⁷ Por ello, no es en modo alguno sorprendente que el procedimiento presupuestario nacional se haya visto radicalmente modificado, muy especialmente por la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, DO L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 41-47.

determinante del tipo de interés es la probabilidad de que un Estado abandone la zona euro, una bajada de tipos por parte del BCE no afectará a los tipos efectivos en ese país. Pero si una bajada o subida del tipo de interés de referencia del BCE no afecta al valor relativo del interés al que se presta el dinero en los mercados, el BCE habrá perdido el instrumento central en la ejecución de su política monetaria.

Mediante las mencionadas medidas heterodoxas, el BCE se ha arrogado de facto dos nuevas funciones:

(a) La de prestamista de último –y, en algunos casos, primer– recurso a las entidades financieras de la eurozona, al ofrecer refinanciación a tipos fijos y cantidades ilimitadas, durante períodos cada vez más largos (recuérdense las “macro” operaciones de refinanciación del otoño de 2011 e invierno de 2012, por un valor total superior al billón de euros, así como las anunciadas en junio de 2014) y con niveles de exigencia en lo que concierne a las garantías del préstamo cada vez menores. Como consecuencia, no parece exagerado afirmar que el BCE se ha convertido en un actor determinante en los mercados de intermediación financiera, y, en algunos períodos, en alternativa plena a los mismos. Esta situación se prolonga ya desde hace siete años y no se atisba un final inminente. Y ello pese a que esta función es difícil de reconciliar con lo establecido en los artículos 127.1 y 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que exigen que la ejecución de la política monetaria conduzca a que la asignación de capitales sea el resultado del funcionamiento de los mercados, no de decisiones tomadas por las instituciones públicas.

(b) La de prestamista *por vía indirecta o interpuesta* de último recurso de los Estados de la eurozona, bien mediante la compra de deuda de éstos en los mercados en los que se revenden los títulos de deuda pública (los llamados mercados secundarios de deuda pública)⁶⁸, bien a

⁶⁸ A través del *securities markets programme* iniciado en mayo de 2010, y radicalmente ampliado en agosto de 2011 con la compra de deuda italiana y española. Ese programa fue sustituido, en septiembre de 2012, por el denominado de operaciones monetarias de compraventa (*outright monetary transactions*). Este último carece de formalización jurídica. No deja por ello de ser paradójico que el Tribunal Constitucional alemán se haya pronunciado recientemente sobre su constitucionalidad (determinada mediante referencia tanto al derecho constitucional europeo como alemán), cuando en realidad se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de lo dicho en una rueda de prensa (Conferencia de Prensa de Draghi y Constancio del 6 de septiembre de 2012, en www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html) y en un comunicado de prensa (www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/12/Arc/Fic/presbce2012_99.pdf). La probabilidad de que el programa de *outright monetary transactions* fuese llevado ante el Tribunal de Karlsruhe fue siempre grande. Quizás el BCE consideró que el riesgo de declaración de inconstitucionalidad era menor si la norma jurídica necesaria para hacer efectivo el programa dormía el sueño de los justos en la gaveta de Draghi hasta que el Tribunal Constitucional alemán se pronunciase. Intuición

través de las propias operaciones de refinanciación destinadas a las entidades financieras, dado que a ellas (como ya vimos en el apartado 4.1) no sólo han concurrido de forma estadísticamente desproporcionada las entidades financieras de los Estados periféricos, sino que una buena parte del capital obtenido ha sido invertido en deuda pública del propio Estado⁶⁹. La condición de prestamista indirecto de último recurso plantea serias dudas de constitucionalidad a la vista del artículo 123 del TFUE. La interpretación de tal precepto –que prohíbe la monetización de la deuda y la concesión de préstamos a los Estados por parte del Banco Central– prevalente antes de las crisis hubiese hecho inimaginable que el BCE adoptase estas medidas en 2005 o 2006. Aunque ha de tenerse presente que el BCE ha sido comedido en el desempeño de esta función y ha limitado su intervención a lo necesario para evitar la asfixia fiscal de los Estados, sin extenderla en ningún caso hasta el punto en el que el Estado recobrase un margen de maniobra sustantivo en la ejecución de su política fiscal.

3. *Prestación de asistencia financiera a los Estados de la eurozona.* Al amparo del texto reformado del artículo 136 del TFUE⁷⁰, se ha creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁷¹ y se le ha asignado el poder –y aparentemente los medios– para prestar asistencia financiera a los Estados de la eurozona. Esto supone un cambio muy significativo, pues, como se indicó, en el Tratado de Maastricht se había tomado de forma plenamente consciente la decisión de prohibir la asistencia financiera entre los Estados de la eurozona –con la única excepción de la ayuda para hacer frente a las consecuencias de desastres naturales u otros fenómenos de los que el Estado afectado no fuera responsable– y de no sustituir el fondo de asistencia financiera para hacer frente a los graves desequilibrios de la balanza de pagos por un fondo que pudiese cumplir una función semejante.

que, a la vista de lo dicho por el Tribunal Constitucional alemán, no parece que careciese de fundamento. No es improbable que la sentencia hubiese sido aún más contundente si la norma hubiese sido publicada.

⁶⁹ De este peculiar negocio de intermediación financiera, las entidades financieras cogían dinero de la mano del BCE a un tipo muy bajo para con la otra mano prestarlo inmediatamente a un tipo más alto al Estado en el que estaba establecido. Andreu Missé ha calculado que los bancos españoles han obtenido 12.000 millones de euros de beneficio de este modo. Missé, A. (2014): “El BCE ha regalado a la Banca Española 12.000 millones de euros”, *Alternativas Económicas*, n. 11.

⁷⁰ Decisión del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, DOUE L 91, de 6 de abril de 2011, p. 1-2; Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, BOE 239 de 4 de octubre de 2012, p. I:70375-70396, en www.boe.es/boe/dias/2012/10/04/pdfs/BOE-A-2012-12378.pdf

⁷¹ Sucesor del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera creados en mayo de 2010 con carácter “temporal” para evitar el contagio de la crisis griega.

4. *Supervisión macroprudencial del sistema financiero.* La Junta de Riesgos Sistémicos –un organismo en el que el BCE desempeña un papel determinante– es la institución a la que se asigna el poder de supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo. Como ya quedó dicho (cuadro 3), el poder de supervisión macroprudencial fue visto durante años como innecesario y hasta trasnochado⁷². La creencia en la capacidad de los mercados (incluidos los financieros) de autoestabilizarse parecía hacer superflua (cuando no dañina) la intervención de las instituciones públicas.

5. *Supervisión prudencial de las entidades financieras.* El poder de supervisión prudencial de las entidades financieras de la eurozona –y potencialmente de toda la Unión Europea– será transferido al BCE. O, para ser precisos, al nuevo “brazo” supervisor del BCE, creado de nueva planta para acometer esta tarea. Sin embargo, no es probable que se instituya un fondo suficientemente dotado con el que hacer frente con recursos comunes a la eventual liquidación de una entidad financiera. Los bancos ya no nacerán ni vivirán como bancos nacionales, sino europeos, porque el control de su solvencia y buena gestión quedará en manos del BCE. Pero seguirán muriendo como bancos nacionales, porque será el Estado de constitución del banco el que habrá de afrontar la mayor parte de la factura resultante de su liquidación.

6. *Control de la constitucionalidad europea de las fórmulas constitucionales nacionales mediante las que se dé rango constitucional al principio de equilibrio presupuestario.* El Tratado de Estabilidad asigna al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el poder de controlar las normas constitucionales nacionales mediante las que se inscriba en la ley fundamental nacional el principio de equilibrio presupuestario⁷³. Si el Tribunal de Justicia considera que las disposiciones nacionales son insuficientes o inadecuadas y el Estado no altera las disposiciones relevantes de su ley fundamental, los jueces de Luxemburgo pueden multar al Estado.

¿Resisten mejor algunas instituciones nacionales que otras?

A la marcada tendencia a la centralización de competencias que acaba de describirse puede parecer a primera vista que resisten las instituciones de algunos Estados miembros. La asimetría económica de la crisis, que ha golpeado intensamente a los Estados periféricos de la eurozona, y con menor intensidad a los del núcleo duro de la misma⁷⁴, tendría su equi-

⁷² Reglamento (UE) 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, DOUE L 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 1-11.

⁷³ Artículo 8 del Tratado de Estabilidad.

⁷⁴ Si bien la relación entre soberanía nacional efectiva y prima de riesgo puede ser reveladora, ese indicador no ha sido consistente a lo largo de la crisis. Hasta agosto de 2011, Italia tenía superávits modestos en el Target 2 (el sistema de compensación interbancario de

valencia en una asimetría constitucional. En particular, las instituciones alemanas –y, quizás en menor medida, finlandesas y holandesas– habrían retenido un mayor control efectivo del dominio público, al tiempo que tal vez habrían visto incluso aumentar su autoridad. Así, el Tribunal Constitucional alemán y el Bundesbank se habrían convertido en verdaderos contrapesos al Consejo Europeo o al BCE. Pero quizás no todo lo que reluce sea verdadero poder.

El Tribunal Constitucional alemán es en gran medida rehén de su propia y compleja posición institucional: de facto, par del Tribunal de Justicia en lo que concierne al control de constitucionalidad del derecho europeo, pero de jure, y debido a su limitada base de legitimidad, sólo uno de los varios tribunales constitucionales. Esto implica que sólo puede mantener su privilegiada posición de autoridad si no ejerce su poder, pues, en caso de hacerlo, podría realmente provocar el colapso del proceso de integración, con el que se desvanecería su autoridad europea.

Además, el Tribunal Constitucional alemán es en buena medida también rehén de sí mismo. Su compleja y densa jurisprudencia sobre las relaciones entre el derecho constitucional alemán y el europeo, en la que se sustenta su autoridad y a la que está por ello fuertemente vinculado, se funda en una imagen del proceso de integración europea desfasada –en tanto que no asume plenamente el grado de europeización efectivo de muchas políticas nacionales– y, lo que es aún más importante, en una caracterización de la Unión Económica y Monetaria como “unión de estabilidad” que no resiste un análisis empíricamente serio tras las varias crisis de los últimos años. Lejos de poner distancia con tales imágenes del proceso de integración europea y de la Unión Económica y Monetaria, el Tribunal Constitucional alemán las ha abrazado aún más intensamente en sus pronunciamientos recientes sobre el Tratado de Estabilidad y las operaciones monetarias de compraventa (*outright monetary transactions*). Quizás la única consecuencia tangible de la autoridad del Tribunal Constitucional alemán haya sido el refuerzo del poder del Parlamento germano en la gestión de las crisis.

Pero, ¿qué uso puede hacer el Parlamento alemán de su poder en solitario? Los parlamentarios alemanes admiten *off the record* que no sólo la velocidad, sino también la complejidad de las cuestiones sobre las que se suceden las decisiones, hacen imposible un control efectivo. Baste recordar el episodio de las garantías que el Parlamento finlandés exigió para participar en la concesión coordinada de créditos bilaterales a Grecia en mayo de 2010. Tales garantías, largo tiempo mantenidas en secreto, se revelaron totalmente inútiles cuando un periodista finés logró acceder a los documentos

pagos que gestiona el Eurosistema, es decir, el BCE junto con los bancos centrales nacionales) y un diferencial muy contenido. Cabe dudar de que ello se tradujese en niveles de soberanía por parte de Italia semejantes, no ya a los de Alemania, sino a los de Francia.

relevantes y determinar su verdadera consistencia económica⁷⁵. El complejo lenguaje en el que las cláusulas fueron redactadas ocultaba el hecho de que Finlandia no se hubiese encontrado en mejor posición que los restantes Estados miembros si Grecia hubiese quebrado.

El Bundesbank, quién lo duda, retiene un importante poder de veto latente sobre las decisiones del BCE. Este poder de veto deriva en buena medida del hecho de que las decisiones tomadas por la entidad supranacional deben ser ejecutadas operativamente por los bancos nacionales; y el Bundesbank es, con diferencia, el mayor de los bancos centrales nacionales, además del más reputado e influyente⁷⁶. Pero, de modo muy semejante a lo que sucede con el Tribunal Constitucional alemán, las consecuencias que tendría el ejercicio de los poderes en los que se sustenta la autoridad del Bundesbank –la voladura de la Unión Económica y Monetaria– limita la efectividad de tales poderes. Al igual que les ocurre a los jueces constitucionales germanos, el Bundesbank sólo puede ejercer su autoridad dentro del límite infranqueable de no poner en riesgo la continuidad del proyecto europeo, porque en tal caso la autoridad propia del “*primus inter pares*” en Europa desaparecería como por encanto.

4.2.2 La voladura (incontrolada) del principio de equilibrio institucional y la pérdida de influencia de las instituciones supranacionales representativas

Los cambios operados en el derecho constitucional de la Unión Europea como consecuencia de la crisis han minado los fundamentos del principio de equilibrio institucional. El poder acrecido a nivel supranacional ha reforzado la posición de las instituciones supranacionales con una legitimidad democrática más indirecta –y, por tanto, más débil–, bloqueando, cuando no cegando, el proceso de transmisión de legitimación democrática desde los Estados miembros a la Unión Europea.

En primer lugar, el BCE es el actor determinante en la ejecución de la supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo, gracias a su posición dominante en la Junta de Riesgos Sistémicos. Ha sido convertido en el supervisor prudencial de las instituciones financieras europeas, si bien no ha sido dotado de recursos económicos con los que hacer frente a los procesos de liquidación de las citadas entidades. Se le ha asignado un papel determinante en el control y disciplina de la política económica de los países sujetos a programas de asistencia financiera –dicho de forma breve, es una de las tres instituciones de la troika–. Se ha convertido, de acuerdo con los usos constitucionales emergentes, en prestamista de último (si no

⁷⁵ “Finland has a swap that is a bit pointless”, *Ft Alphaville*, 30 de mayo de 2013, en <http://ftalphaville.ft.com/2013/05/30/1518972/finland-has-a-swap-thats-a-bit-pointless/>

⁷⁶ Artículo 12 del Estatuto del Banco Central Europeo.

primer) recurso de las instituciones financieras de la eurozona y en prestamista (indirecto) de último recurso de los Estados de la eurozona –al menos en la medida necesaria para evitar la asfixia fiscal–.

En segundo lugar, el Consejo de la Eurozona (también conocido como Cumbre del Euro) ha adquirido un poder notable. No sólo tiene la llave que abre la alacena del Mecanismo Europeo de Estabilidad, sino que de él (junto con la Comisión) depende la supervisión y disciplina de la política fiscal y macroeconómica de los Estados miembros. De forma paralela, el Consejo de la Eurozona ejerce una influencia decisiva sobre el Consejo Europeo, lo que ha conducido a la devaluación del papel de la Comisión en tanto que impulsora de la política y la legislación comunitarias. Una clara muestra la constituye el proceso de elaboración, primero, de cinco reglamentos y una directiva y, después, de dos reglamentos, mediante los que se introdujeron una parte importante de los cambios descritos –normas que de forma conjunta se conocen en la jerga comunitaria como *Six Pack* y *Two Pack*–. El papel de la Comisión Europea, y en especial de su presidente como iniciador de las propuestas legislativas y como facilitador de los acuerdos sobre las mismas, fue eclipsado por el que se arrogó, a invitación de buena parte de los gobiernos nacionales, el presidente del Consejo de la Eurozona (de la Cumbre del Euro) y del Consejo Europeo.

En tercer lugar, la Comisión Europea, al tiempo que ha visto limitados sus poderes tradicionales, ha salido reforzada como supervisora de la política fiscal y macroeconómica de los Estados miembros, en el marco tanto del Semestre Europeo como de los programas de asistencia financiera. En particular, la generalización de la minoría cualificada en materia de disciplina y sanción presupuestaria refuerza la posición de la Comisión, que operará ahora bajo la influencia (positiva para su poder) de la sombra de la minoría cualificada. No obstante, este doble movimiento de debilitamiento y de reforzamiento de la Comisión probablemente genere tensiones en el seno de la propia institución. Quizá habría que concluir que el “ganador neto” del proceso de transformación no es la Comisión como tal, sino el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha adquirido nuevos poderes, en tanto que guardián de la constitucionalidad europea *incluso frente a los poderes constituyentes nacionales*, en lo que concierne al principio de equilibrio presupuestario. Un poder que sólo persistirá si el Tribunal no hace nunca uso del mismo⁷⁷.

En quinto lugar, el FMI se ha convertido en buena medida en una institución de la Unión Europea, de conformidad con la práctica constitu-

⁷⁷ ¿Cuántas sentencias declarando la inconstitucionalidad de una reforma constitucional nacional aprobada mediante referéndum podría permitirse el Tribunal de Justicia antes de provocar la explosión constitucional de la Unión Europea?

cional iniciada en mayo de 2010 con los préstamos bilaterales coordinados a Grecia, y que fue codificada posteriormente en varios de los reglamentos a los que ya se aludió.

El apoderamiento de las instituciones más débilmente representativas contrasta con el estancamiento de los poderes propios del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. No obstante, la importancia que el Parlamento Europeo ha asignado a las enmiendas (más ornamentales que sustantivas) que los europarlamentarios lograron que se introdujesen en varias de las normas mencionadas, la Eurocámara no tiene capacidad de influencia alguna en la ejecución de la “gobernanza económica europea”. El Parlamento parece haberse contentado con la función esencialmente simbólica de sede del “diálogo económico europeo”. Ese diálogo quizá sea el embrión de una futura parlamentarización de la política económica europea. Pero el hecho es que el poder de decisión *se concentra ya en las instituciones supranacionales*, y el Parlamento Europeo, cautivo y desarmado, no puede inyectar legitimidad democrática alguna a procesos de toma de decisiones de los que es mero espectador y discutiador.

4.2.3 El fin de la igualdad entre los Estados miembros

La quiebra de la igualdad entre los Estados que están dentro y los que están fuera del área monetaria única

Varias de las medidas adoptadas en nombre de la contención y superación de la crisis han provocado una nítida distinción en el contenido del derecho aplicable a los Estados. Las normas pueden ser distintas en función de que un Estado pertenezca o no a la eurozona. Al mismo tiempo, hay algunos Estados que no forman parte de la eurozona, pero que quieren que les sea aplicado todo o parte del derecho propio de los países de la zona euro.

— El Tratado de Estabilidad⁷⁸ ha sido firmado por veintiséis de los veintiocho Estados miembros; todos los de la Unión Europea, salvo Reino Unido y República Checa. A esto se añade que los Estados que lo han ratificado sin pertenecer a la zona euro han optado por vincularse en grados variables al Tratado de Estabilidad. Así, Dinamarca y Rumanía se han declarado vinculados por el conjunto del Tratado.

⁷⁸ El Tratado de Estabilidad es formalmente un tratado intergubernamental, pero sustantivamente parte del Derecho constitucional de la Unión Europea que da cobertura constitucional a algunas de las normas ya incluidas en reglamentos y directivas de la Unión o que fueron desarrollándose mediante costumbres o convenciones constitucionales de la eurozona. En el Tratado se contienen además algunas novedades constitucionales importantes, como la expansión del voto por minoría cualificada y la atribución al Tribunal de Justicia del poder de control de las reformas constitucionales nacionales orientadas a inscribir en la ley fundamental nacional el principio de equilibrio presupuestario. Aunque inicialmente propuesto como tratado de reforma del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Estabilidad fue firmado y ratificado como un tratado internacional ante la negativa de Reino Unido y República Checa a apoyarlo como tratado de reforma del derecho primario de la Unión Europea.

— El Mecanismo Europeo de Estabilidad ha sido constituido por virtud de un tratado internacional (al amparo, no obstante, y como ya queda dicho, del artículo 136 del TFUE), que han ratificado sólo los Estados de la eurozona.

— De los ocho reglamentos y directivas que han reformado la “gobernanza económica europea”, cuatro vinculan exclusivamente a los Estados de la eurozona.

— El BCE supervisará a las entidades financieras de la eurozona, pero no a las de los Estados que no formen parte de la misma, salvo que decidan someterse voluntariamente (contractualmente) al control por parte del BCE⁷⁹. De esta forma, se refuerza la triada: eurozona, no-eurozona y Estados que no formando parte de la eurozona sí participan en buena medida en la zona monetaria europea.

La dinámica de la gestión permanente de una sucesión de crisis ha desencadenado procesos de duplicación de instituciones y de cooptación de las ya existentes por la eurozona. En concreto, cabe observar:

— La aparición de estructuras institucionales propias de la eurozona, con el objeto de asegurar la coherencia entre el círculo de los países afectados y aquellos con derecho a voz y voto. Así, el Consejo Europeo tiene ahora su réplica en el Consejo de la Eurozona (la Cumbre del Euro), del mismo modo que al ECOFIN corresponde, ya de forma muy consolidada, el Eurogrupo –que, como resultado de la crisis, se ha dotado de un presidente permanente, del que el ECOFIN carece–. A esto se une la emergente presión para desdoblar el Parlamento Europeo, una medida que se argumenta como imprescindible si se quiere asignar poderes decisivos en la gestión de la política económica de la eurozona a los representantes directos de los ciudadanos.

— La cooptación de las estructuras institucionales de la Unión Europea por parte de la eurozona. No sólo en el sentido de hacer uso de las instituciones comunes para fines exclusivos de la eurozona –piénsese en los recursos que la supervisión de los programas de asistencia financiera requiere de la Comisión Europea–, sino en la influencia determinante de los Estados de la eurozona sobre el gobierno de la

⁷⁹ Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, DOUE L 287, de 29 de octubre de 2013, p. 63-89; Reglamento (UE) n° 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013, DOUE L 287, de 29 de octubre de 2013, p. 5-14.

Unión Europea en general. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión *deben ser* nacionales de un Estado que forme parte de la eurozona –o que esté a punto de convertirse en tal–.

La quiebra de la igualdad entre países acreedores y países deudores

La segunda –y más grave– quiebra del principio de igualdad entre Estados deriva de la desigual posición de Estados acreedores y Estados deudores.

Los usos constitucionales desarrollados en la práctica de la asistencia financiera a los Estados de la eurozona⁸⁰ condujeron (como ya vimos en el apartado 4.1) al condicionamiento de la provisión de liquidez financiera a que la ayuda se dedicara en gran –si no completa– medida a la inyección de capital en las entidades financieras nacionales y se ligase a fuertes condiciones relativas a la política fiscal, de gasto público, laboral y social.

Como Scharpf y Joerges han afirmado⁸¹, la Comisión, el BCE y el FMI han intervenido de forma constante y directa en la ejecución de la política económica. Esto implica la completa y constante marginación del derecho en el ejercicio del dominio público, puesto que las reglas aplicables se reescriben de forma continua al modificarse el pseudo-contrato en el que se fijan las condiciones de la ayuda financiera, el llamado *Memorandum of Understanding*, técnicamente no una norma jurídica, sino parte del llamado derecho flexible o débil (*soft law*). A ello se añade el control hasta el más mínimo detalle (*micro-management*) de la ejecución de la política económica. De esta forma, se establece una neta distinción entre países que mantienen un margen soberano en el diseño y ejecución de la política fiscal y aquellos que tienen su soberanía fiscal en suspenso.

Los usos constitucionales que conducen a la desigualdad constitucional entre Estados han sido afirmados explícitamente al ser objeto de codificación en normas jurídicas.

Un paso fundamental lo constituye la generalización, por virtud del Tratado de Estabilidad, en la toma de decisiones en el proceso de control y disciplina de la política fiscal nacional y de los desequilibrios macroeconómicos nacionales del voto por minoría cualificada, la mal llamada mayoría cualificada inversa. En términos abstractos, la principal objeción a una

⁸⁰ Tienen un antecedente inmediato en la asistencia financiera a Hungría, Lituania y Rumanía a finales de 2008 y principios de 2009, y uno mediato en los programas de asistencia financiera del FMI, tal y como han sido aplicados en los años ochenta, noventa y primeros años del siglo XXI.

⁸¹ Scharpf, F. (2011): *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11, en www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf; Joerges, C. (2014): “Europe’s Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation”, en Fossum, J. E. y Menéndez, A. J. (eds.): *The European Union in crises or the European Union as crises?* Oslo: ARENA, p. 279-333.

decisión basada en una propuesta de la Comisión y el voto favorable de una minoría de los Estados es el carácter ineludiblemente político –y, por tanto, discrecional– de la decisión de sancionar a un Estado miembro, lo que exige como mínimo una mayoría, no una minoría, cualificada favorable. A esto ha de añadirse, en términos concretos, que los Estados acreedores *forman* una minoría cualificada en el seno del Consejo de la Eurozona y del Eurogrupo. Por otro lado, la condición de acreedor-deudor, lejos de sufrir modificaciones en el tiempo, se ha demostrado tercamente estable en las últimas cuatro décadas de integración europea⁸². Finalmente, en el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad la mayoría necesaria para tomar decisiones en situaciones de urgencia –y las de prestar asistencia financiera siempre son de urgencia por definición– es del 85% de los votos, votos que se asignan a los Estados miembros en atención al capital suscrito por cada Estado miembro. Esto favorece de nuevo a los países acreedores. Sólo Alemania, Francia e Italia adquieren un derecho de veto que pueden ejercer aisladamente. De facto, sin embargo, sólo Alemania es libérrima en el ejercicio de tal derecho, dado que no corre el riesgo de tomar una decisión que siente un precedente que pueda llegar a serle aplicable.

4.3 *¿Qué queda de la soberanía política tras las crisis?*

La mutación constitucional a la luz del Estado Social y Democrático de Derecho

Después de considerar la consistencia sustantiva de las medidas y reformas aprobadas para gobernar las crisis y los cambios estructurales que las reformas implican en la constitución de la Unión Europea –de tal calado y magnitud que cabe hablar de una mutación constitucional–, en este apartado procedemos a valorar el impacto del gobierno de las crisis sobre el Estado Social y Democrático de Derecho, sobre el Estado “valiente” paradigma del Estado soberano.

4.3.1 El Estado de Derecho y la mutación constitucional

La crisis y la gestión de la misma han roto las costuras del derecho constitucional europeo, tanto en lo que concierne a las normas supranacionales como a las nacionales. Por lo que se refiere a las primeras, se ha debido en parte a que el contenido de las mismas (el equilibrio presupuestario tal y como se definió en Maastricht y el ideal de un mercado capaz de autorregularse gracias a la competencia en los términos articulados en

⁸² Como ilustra la lectura del Preámbulo a la Directiva 88/361, de libre circulación de capitales. Los Estados a los que se concede un plazo más amplio para trasponer la directiva, aquellos con problemas asociados a los desequilibrios de sus balanzas comerciales o por cuenta corriente, son los mismos que durante la crisis de la eurozona padecieron una grave asfixia fiscal.

la jurisprudencia por el TJUE) estaba llamado a quebrar al producirse la primera crisis económica y política de calado. Pero se ha debido también a otras razones. Se han tratado de esquivar las exigencias normativas impuestas por el derecho constitucional europeo y nacional mediante la afirmación de que las medidas eran adoptadas en el marco del derecho internacional, por los Estados en tanto que sujetos del mismo. Además, la autoridad del derecho comunitario, lejos de reforzarse al obligar a los Estados a repatriar el principio de equilibrio presupuestario, se ha visto mermada. La coordinación, supervisión y disciplina de las políticas fiscales y macroeconómicas nacionales se han ajustado a un peculiar híbrido, la “gobernanza dura”, y no a normas jurídicas. Se han producido numerosas quiebras de principios constitucionales concretos del derecho constitucional supranacional, entre ellos casi todos los claves en la “constitución monetaria” decidida en Maastricht y el principio de organización de la economía como economía de mercado. Finalmente, se han quebrado tanto las normas constitucionales nacionales atinentes a la reforma constitucional, como algunas normas constitucionales puntuales.

La huida al derecho internacional

Se han tratado de esquivar las exigencias normativas del derecho constitucional europeo y del derecho constitucional nacional mediante el recurso al derecho internacional. En los términos ya descritos, se ha pretendido que muchas de las medidas puntuales y de las reformas estructurales adoptadas por los Estados en tanto que sujetos de derecho internacional, y no por la eurozona o la Unión Europea. Ejemplos claros de ello:

- El primer rescate a Grecia, que consistía formalmente en un paquete de préstamos bilaterales.
- El Fondo para la Estabilidad Financiera, una sociedad de derecho privado luxemburgués con la que establecieron un “acuerdo” todos los Estados de la eurozona, en tanto que sujetos de derecho internacional.
- El Mecanismo Europeo de Estabilidad, una estructura internacional con todos los honores, creada como tal en aplicación del nuevo artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- El Tratado de Estabilidad, que es formalmente un tratado internacional del que son parte 26 de los 28 Estados de la Unión Europea (todos menos Reino Unido y República Checa).

El recurso al derecho internacional sólo puede explicarse como la búsqueda de un espacio jurídico vacío, que hiciese posible una mayor flexibilidad en el gobierno de las crisis. De la inflexibilidad del marco constitucional de la unión monetaria ya se ha tratado. Normas como la prohibición de la mutualización de las deudas estaban llamadas a quebrarse al producir-

se cualquier dificultad económica de una cierta envergadura. Pero, en lugar de reformar tales normas, o de asumir explícitamente que su cumplimiento era imposible, se ha recurrido al derecho internacional para franquear los límites que imponían las normas constitucionales europeas. La práctica de eludir las normas, aun cuando sea sirviéndose de otras, no refuerza en modo alguno el Estado de Derecho.

La puesta en cuestión de la primacía del derecho comunitario al imponer la repatriación del principio de equilibrio presupuestario

La imposición a los Estados miembros de la obligación de constitucionalizar el principio de equilibrio presupuestario cuestiona, de forma un tanto paradójica, la primacía del derecho comunitario. Dado que los citados principios supranacionales no sólo no son nuevos –aunque sí lo sean algunos de los instrumentos para hacerlos efectivos–, sino que se reafirman explícitamente en las normas de derecho comunitario primario y secundario ya consideradas en detalle anteriormente, la exigencia de “patriar”, de escribir ahora también en las Constituciones nacionales tales principios, implica un cuestionamiento tácito de la autoridad efectiva del derecho comunitario. Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado una y otra vez la ilegalidad de la republicación de normas comunitarias en los diarios oficiales nacionales ha sido precisamente para evitar crear la impresión de que las normas europeas sólo son jurídicamente plenas cuando son “apropiadas” por el legislador nacional⁸³. Es difícil eludir la conclusión de que, al proceder ahora de forma contraria, al exigir que los constituyentes nacionales copien la norma europea en sus leyes fundamentales, se está aceptando tácitamente que la autoridad del derecho comunitario es insuficiente. Sin tener lo bastante en cuenta la posibilidad de que la raíz del fracaso quizás se encuentre en pretender escribir en el mármol de la Constitución una regla que no debió ser nunca juridificada.

De forma paralela, el “retorno” al derecho internacional en los dos Tratados intergubernamentales (el de Estabilidad y aquel por el que se crea el MEEF)⁸⁴ cuestionan también, y de forma en modo alguno menor, la efectividad del derecho comunitario. El derecho de la Unión Europea –como tiende a reiterar el TJUE– no es un marco “voluntario” de cooperación. Una vez que un ámbito competencial es absorbido por el derecho comunitario, su “reinternacionalización” requiere una decisión expresa y unánime de los

⁸³ Véase, por ejemplo, Asunto 43/71, *Politi*, de 14 de diciembre de 1971, p. 1.039 y ss.

⁸⁴ El primer rescate a Grecia (mayo de 2010) y la sucesiva creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera se articularon jurídicamente en normas que pretendían ser de derecho internacional, no de derecho comunitario. De este modo, como en buena medida es el caso con el Tratado de Estabilidad y con el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad, se creen evitar los límites a la acción de los gobiernos que impone el derecho comunitario.

Estados miembros. Esta “inflexibilidad” es necesaria para asegurar que el mandato de integración contenido en las Constituciones nacionales no sobrevierte el orden constitucional democrático. La cesión de competencias a la Unión Europea se vincula y condiciona a la sujeción del poder comunitario a un denso marco normativo, el comunitario. Esa cesión no puede servir para “internacionalizar” la competencia, como ha sido el caso desde mayo de 2010. Por esa misma razón, la interpretación que hizo el Consejo del nuevo artículo 136.3 del TFUE es, cuando menos, altamente cuestionable, al convertirse esa nueva norma en pasarela para la “internacionalización” (sin visos de recomunitarización) de la prestación de asistencia financiera en la eurozona. El Tribunal de Justicia, en la justamente muy criticada sentencia Pringle, ha hecho ejercicios de funambulismo constitucional al afirmar que el Tratado por el que se crea el Mecanismo Europeo de Estabilidad es, al mismo tiempo, una norma de derecho internacional y una norma cuya validez depende de su ajuste a los criterios sustantivos del derecho comunitario. La contradicción en la que incurre el Tribunal demuestra no tanto la impericia de los jueces, como el intento vano de lograr la cuadratura del círculo.

La gobernanza dura y el Estado de Derecho

Como tuvimos ocasión de indicar al considerar el diseño original de la Unión Económica y Monetaria, no sólo las reglas fiscales que determinaban los objetivos de déficit y deuda eran imprecisas, sino que en caso de infracción no había previstas verdaderas sanciones, dado que las mismas eran más simbólicas que efectivas. Tras las crisis se ha tendido a afirmar que el carácter blando de las reglas fiscales –unido al carácter también blando de las estructuras institucionales y las normas procedimentales mediante las que se coordinaban las políticas fiscales nacionales– había sido una de las causas de la falta de disciplina presupuestaria de los países periféricos. En breve, la mezcla de normas no vinculantes (de “derecho blando”) y de estructuras de gobernanza, en lugar de gobierno, ha sido vista como una de las causas de las crisis.

De ahí que se hayan concretado las obligaciones de los Estados y se haya dejado la decisión de sancionar en manos de una minoría de países. Con estas medidas, las reglas fiscales habrían dejado de ser “normas blandas” y se habrían convertido en reglas jurídicas en sentido propio y pleno.

Sin embargo, hay razones para dudar de que quepa hablar de reglas jurídicas en sentido propio. Ciertamente, las sanciones se han endurecido. Hay muchas más posibilidades de que la Comisión y una minoría de Estados –como se ha analizado, basta el acuerdo entre los Estados exportadores netos de capital, los Estados acreedores– decidan imponer sanciones a que lo haga una mayoría cualificada del Consejo, ignorando las consecuencias a medio y largo plazo que tendría para la eurozona en su conjunto. Pero no es

obvio que los objetivos de déficit y de deuda se hayan definido con el nivel de precisión propio de las reglas jurídicas. Tras la reforma de 2011, todas las reglas fiscales se construyen a partir del concepto de déficit estructural. Este concepto es no sólo indeterminado, sino en buena medida indeterminable.

El déficit estructural no es el déficit tal y como se mide habitualmente –y que dista de ser plenamente objetivo, entre otras cosas, porque no lo es el del PIB del que se calcula como porcentaje⁸⁵–. El déficit estructural es el que resulta de eliminar la “interferencia” que sobre esa cifra tiene la posición en la que la economía nacional se encuentra dentro del ciclo económico. Dado que hay múltiples posibles modelos del ciclo económico, la cifra del déficit estructural depende en último extremo del modelo de ciclo económico por el que optemos. ¿Por cuál habremos de hacerlo?

La cuestión es compleja. En 2007, el FMI estimaba que Irlanda estaba en superávit estructural. Las cifras, corregidas por el propio FMI, indican que en esa fecha Irlanda sufría un profundo déficit estructural. Esa diferencia radical no deriva sólo (y quizás no principalmente) de los errores de los economistas y estadísticos de la organización internacional, cuanto de la complejidad del cálculo del déficit estructural, especialmente intensa en el caso de la eurozona, dada la peculiar combinación de autonomía e interdependencia entre las economías de los Estados miembros. No sólo hay que optar entre diversos modelos de ciclo económico nacional, sino relacionar todos los modelos nacionales. Esto implica que un indicador como el de déficit estructural, que tiene sentido como instrumento con el que realizar proyecciones y planificar medidas macroeconómicas, es absolutamente inadecuado como pieza de un sistema de sanciones jurídico. Tratar de usarlo de este modo conduce a disfrazar bajo el manto de la forma jurídica una decisión radicalmente discrecional, lo que no puede sino romper las costuras del Estado de Derecho.

Quiebras de principios concretos del derecho constitucional supranacional

— *Principios constitucionales financieros (solidez y rigor presupuestario)*. El diseño original de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se asentaba en la afirmación del principio constitucional de rigor en la ejecución presupuestaria. Los Estados miembros de la UEM debían adecuar sus gastos a sus recursos y viceversa, de modo que su autonomía en materia fiscal no tuviese efectos perniciosos sobre los restantes Estados que pasaban a compartir política monetaria. La triple prohibición de la “monetarización” de la deuda, del acceso privilegiado al crédito de las instituciones financie-

⁸⁵ Coyle, D. (2014): *GDP: A Short but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press.

ras y de la asistencia financiera mutua –que, como ya indicamos, era posible y se practicó con anterioridad– se encaminaba a asegurar la responsabilidad exclusiva e intransferible de cada Estado sobre sus finanzas públicas. El precio de la autonomía fiscal en la UEM era el de la no mutualización de las deudas públicas nacionales.

Este marco constitucional financiero ha sido abandonado en la práctica. En primer lugar, los Estados de la eurozona se han prestado asistencia financiera. Desde mayo de 2010 hasta el momento en que entre en vigor el Tratado de Estabilidad lo habrán hecho sin base constitucional clara para hacerlo, lo que resulta problemático dada su prohibición, como ya anticipamos en el apartado 4.1⁸⁶. Algunos servicios jurídicos y el propio Tribunal de Justicia han argüido que lo efectivamente hecho era lícito, porque no ha habido una transferencia de dinero o la asunción de deudas ajenas, sino meramente la prestación de garantías con las que obtener nuevos recursos financieros. Se trata de un argumento ingenioso, pero escasamente convincente. Si alguno de los Estados receptores de fondos dejase de reintegrar los mismos, las garantías se convertirían en pérdidas y la distinción entre asunción de deudas ajenas y prestación de garantías quebraría inmediatamente. En segundo lugar, las medidas de política monetaria heretodoxas del BCE

⁸⁶ Se ha argüido que el artículo 122.2 del TFUE autoriza la prestación de asistencia financiera en circunstancias tan excepcionales como las que ha vivido Europa en estos últimos años. Véase Louis, J. V. (2010): “The no-bailout clause and rescue packages”, *Common Market Law Review*, n. 47, p. 971-986. Sin embargo, hay dos buenas razones para discrepar. La primera es que esa interpretación es insostenible desde el punto de vista sistemático por incompatible con la prohibición contenida en el artículo 125.1 del TFUE, disposición que carecería de sentido si se entendiese que no incluye supuestos como el irlandés y el portugués. Ciertamente, en toda crisis fiscal llega un momento en que el Estado que la sufre pierde la capacidad de controlar su posición fiscal. Pero si de lo que se trata es de disuadir a los Estados de que incurran en una gestión de sus finanzas públicas que acabe llevándolos a tal situación, la prohibición contenida en el artículo 125.1 tendrá que extenderse también al momento en que la crisis se agudice y el Estado miembro sea incapaz de contenerla por sí mismo. La segunda consiste en que la naturaleza de la respuesta de la eurozona a la crisis fiscal no se corresponde con el espíritu del artículo 122.2 del TFUE, que se quiere ver como su base jurídica. Si la crisis deriva de una situación asimilable a una catástrofe natural (condición de aplicación de este artículo), la Unión Europea ha de responder de forma solidaria con ese Estado miembro. ¿Se puede caracterizar a los programas de asistencia financiera a Irlanda y Portugal como marcados por la solidaridad? No sólo se excluye la mutualización de los costes de gestión de la crisis –se conceden préstamos, no ayudas–, sino que se imponen condiciones severas que atienden al objetivo de disuadir a cualquier Estado miembro de tomar decisiones que puedan conducirlo a una situación semejante a aquella en la que se encuentran los Estados rescatados. No sólo cabe dudar de que las crisis irlandesa y portuguesa sean subsumibles en el artículo 122.2, sino que si se acepta que lo sean, la respuesta comunitaria no es la requerida por el Tratado. Por lo que respecta al FEEF, vale todo lo dicho al referirse a los préstamos bilaterales, pero coordinados, a Grecia de mayo de 2010, con el agravante de que la primacía de cada Constitución nacional es incompatible sobremanera con el ejercicio de esa competencia nacional mediante una estructura jurídica de derecho privado, como es el Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera.

tienen un encaje complicado en el marco constitucional europeo. Detengámonos en estas últimas.

De forma directa, el programa de mercado de valores y las operaciones monetarias de compraventa entran en conflicto con el artículo 123 del TFUE, mientras que las operaciones de refinanciación de las entidades crediticias, especialmente las operaciones masivas de noviembre de 2011 y febrero de 2012, pueden ser problemáticas a la luz del tenor del artículo 124 del TFUE.

De forma indirecta, la compra masiva de deuda pública supone no sólo la monetarización de la deuda, sino que tiene notables efectos redistributivos de recursos económicos. Y no sólo entre Estados miembros, sino entre grupos socioeconómicos cuya identidad no es nacional sino económica. Como queda dicho, las operaciones de refinanciación heterodoxas, especialmente las operaciones masivas de noviembre de 2011 y diciembre de 2012, han conducido –y dadas las condiciones de mercado y la mecánica de la operación no podían sino conducir– a la adquisición masiva de deuda pública de los Estados de la eurozona que experimentan dificultades serias de financiación por parte de los bancos establecidos en tales Estados. A primera vista, esto supone hacer uso de los recursos *comunes* para beneficiar con especial intensidad a algunos Estados miembros y no a otros. Cuáles son los Estados más beneficiados (aquellos cuya deuda encuentra compradores o aquellos que habrían de “rescatar” a las entidades financieras acreedoras de los Estados en dificultad) es fundamental en términos políticos, pero secundario a los efectos del argumento presente. Lo determinante es que esa acción redistributiva casa mal con el modelo de banco central por el que se optó en el Tratado de Maastricht.

A esto se une que las operaciones de refinanciación implican una transferencia de renta a las entidades financieras. En la medida en la que las mismas tomen con una mano el dinero del BCE y con la otra se lo presten a los Estados en dificultades obtendrán un beneficio difícil de justificar si no es por mantener la apariencia de que el marco constitucional continúa incólume, pretensión, por lo demás, abandonada con el programa de operaciones monetarias de compraventa de septiembre de 2012.

— *Economía de mercado abierta y sujeta a la fuerza de la libre competencia.* El sentido y alcance del ideal regulador de mercado único y de economía de mercado –en la que la distribución de la renta económica resulta del libre juego de la competencia– se ha modificado drásticamente en estos últimos cinco años.

En primer lugar, las “ayudas de Estado” concedidas a las entidades financieras para restablecer su solidez financiera fueron inicialmente presentadas como medidas temporales. Siete años después, la temporalidad ha devenido permanencia. Un régimen estable y duradero de ayudas de Estado no puede sino alterar profundamente la libre competencia en la prestación

de servicios financieros (sea cual sea la definición de esta última). Dado el papel fundamental que la intermediación financiera desempeña en los sistemas económicos capitalistas contemporáneos, las consecuencias de ese cambio se extienden necesariamente al conjunto de la economía.

En segundo lugar, la política monetaria heterodoxa del BCE ha primado la supervivencia de la unión monetaria y financiera sobre el juego libre de los mercados financieros a favor de la primera opción. Cuando el colapso de los mercados financieros, primero, y la renacionalización de las entidades financieras, después, amenazaron con fragmentar la UEM y privar al BCE de los medios con los que ejecutar su política monetaria, éste no dudó en sustituir al mercado interbancario como intermediador financiero.

En tercer lugar, los objetivos de prevención y corrección tanto de los “riesgos sistémicos” en el funcionamiento de los mercados financieros como de los “desequilibrios macroeconómicos graves” de cada una de las economías nacionales implican rechazar frontalmente la premisa de que los mercados financieros son capaces de autoestabilizarse.

A la vista de todo ello, cabe albergar serias dudas acerca de cómo debe definirse el ideal regulador de mercado interior, y sobre la compatibilidad de cualquier definición realista –que tenga en cuenta lo que acaba de decirse– con la caracterización maximalista de las libertades económicas defendida por la Comisión y el TJUE en los últimos treinta años.

Cambios en las normas constitucionales nacionales

El gobierno de la crisis ha resultado en la inaplicación o en la aplicación puramente formalista de algunos preceptos constitucionales nacionales. Es absolutamente normal que las crisis conduzcan a un uso más frecuente de los instrumentos diseñados para permitir conciliar la integridad del derecho y del Estado de Derecho con la necesidad de tomar decisiones de forma urgente y expeditiva. Sin embargo, es muy problemático que en algunos de los países de la eurozona que han experimentado mayores dificultades, el decreto ley se haya convertido en la figura legal por excelencia.

De forma más específica, cabe recordar que el artículo 103.4 de la Constitución griega, en el que se establece la garantía de inamovilidad de los funcionarios públicos, ha sido de facto dejado sin efecto. El memorándum del segundo rescate griego impone a este país una reducción de los empleados públicos que llevará al despido (o situaciones asimilables) a quienes eran hasta entonces titulares del derecho reconocido en el artículo 103.4 de la ley fundamental helena. De igual forma, la reforma de la Constitución española, en septiembre de 2011, se ajustó sólo en la forma y en modo alguno en el fondo al procedimiento de reforma previsto en la propia Constitución.

4.3.2 Qué queda del Estado Democrático tras las crisis

El “nuevo” procedimiento presupuestario, el Semestre Europeo, debilita profundamente el poder presupuestario de los Parlamentos nacionales, sin compensar esa merma con un correspondiente apoderamiento del Parlamento Europeo. Por otra parte, el conjunto de cambios operados reduce en el nivel supranacional el poder e influencia de las instituciones representativas, lo que conduce a la quiebra del principio de equilibrio institucional, fundamental en la transmisión de legitimación democrática del sistema nacional al europeo.

— *La secuencia y “tempo” de los procedimientos presupuestarios.* El procedimiento presupuestario articulado en el Semestre Europeo limita radicalmente la autonomía presupuestaria nacional y, al hacerlo, el poder de los Parlamentos nacionales. La reforma debilita el principio de anualidad del presupuesto, al otorgar un peso fundamental al marco presupuestario plurianual y restringir drásticamente la posibilidad de cambiar la orientación de política presupuestaria y económica a través de las leyes anuales de presupuestos. Además, exige que todo proyecto de presupuestos esté sujeto al control de la Comisión y del Consejo antes que al del Parlamento nacional.

Todo ello redunda en una reducción notable de la legitimidad democrática que el proceso presupuestario nacional aporta al marco presupuestario plurianual y a la ley anual de presupuestos. Esta merma no se ve compensada por un aumento del poder de decisión del Parlamento Europeo, pues –como vimos en el apartado 4.2– la asamblea europea ha quedado reducida a cámara de debate y formación de opinión sin poderes efectivos.

— *Reforzamiento de las instituciones no mayoritarias en detrimento de las representativas y quiebra del principio de equilibrio institucional.* Al analizar los cambios en la estructura constitucional de la Unión Europea ya se observó el aumento del poder de las instituciones no representativas, que cuentan con una indirecta y débil legitimidad democrática. Esto no sólo conduce a un estancamiento o incluso minoración de los poderes de las instituciones supranacionales representativas, sino que debilita notablemente el principio de equilibrio institucional.

Si la legitimidad democrática de la Unión Europea dependía esencialmente del flujo de legitimidad asegurado por la presencia nacional en la estructura institucional y el procedimiento de toma de decisiones supranacional, el apoderamiento de las instituciones no representativas tendrá como efecto indirecto debilitar tal flujo.

¿Del Estado Social al Estado asocial?

El solapamiento de la división de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros y la división del trabajo entre distintos proce-

dimientos de toma de decisiones en el interior de la Unión Europea, unido en el caso de los Estados de la eurozona al diseño asimétrico de la UEM, conduce a que ni los Estados miembros ni la Unión Europea cuenten con medios suficientes para gobernar de forma eficaz la crisis. En particular, las dos únicas palancas en manos de los Estados miembros son la tributaria –en lo que concierne a los impuestos personales, sociedades y renta, y aun en este caso la validez de las normas nacionales está condicionada al pleno respeto de las libertades económicas– y la del derecho laboral y social.

La falta de neutralidad política del nuevo –y del viejo– Pacto de Estabilidad y de la nueva coordinación de la política macroeconómica no viene tanto de la exigencia de equilibrio presupuestario *per se* como del hecho de que los únicos medios en manos de los Estados para alcanzar ese objetivo sean la reducción de impuestos y el recorte de salarios y derechos laborales y sociales. Este sesgo, que las reformas descritas han acentuado, se hace especialmente manifiesto en situaciones de crisis. Privados de la posibilidad de decidir de forma unilateral la monetarización de la deuda pública o la devaluación de la moneda nacional, los Estados miembros se ven forzados a una devaluación interna. Si el Estado ha de favorecer permanentemente la reducción de la carga tributaria de las rentas del capital y deprimir los salarios y reducir los derechos sociales, el Estado se convertirá en una máquina que funcionará de modo diametralmente opuesto a como debe hacerlo un Estado Social y Democrático de Derecho.

De Estado “valiente”, que promueve “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” –como exige el artículo 9.2 de nuestra Constitución–, el Estado devendrá un Estado “cobarde”, que se verá forzado a tolerar, cuando no reforzar, las barreras socioeconómicas que impiden a los ciudadanos participar en la vida política, económica, cultural y social.

La Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa han alertado sobre el impacto que el programa griego ha tenido sobre los derechos socioeconómicos en este país, lo que pone de relieve las consecuencias estructurales de los planes de ajuste, hayan sido aplicados mediante *Memorandum of Understanding* o sin haberse firmado un documento tal, como en el caso español. En lugar de allegar recursos mediante un sistema tributario progresivo, el Estado se ve obligado a obtener ingresos de forma abiertamente regresiva, reduciendo las cargas que soportan los detentadores de capital –especialmente si está invertido en el sector financiero o exterior– y aumentando las de la población en general. De ahí la popularidad entre los asesores de los gobiernos europeos de conceptos absurdos como el crecimiento mediante la austeridad, en la medida en que permiten hacer pasar por deseable la que se afirma (erróneamente) es la única opción po-

sible, pero que no por ello deja de ser abiertamente contraria a la identidad constitucional nacional y europea.

5. De la crisis de la Unión Europea a la crisis territorial de los Estados miembros

A las crisis descritas en este trabajo, cabe añadir una sexta: la crisis de articulación territorial de varios Estados miembros de la Unión Europea. Los movimientos independentistas en Escocia, Cataluña, País Vasco o Flandes han dejado de considerar la secesión como un objetivo a largo plazo para convertirla en la política que quieren realizar de inmediato. Así, un porcentaje muy alto, aunque no mayoritario, de escoceses han manifestado en referéndum su voluntad de constituirse en Estado independiente, poniendo fin a tres siglos de Reino Unido de Gran Bretaña. Una consulta orientada a determinar si Cataluña abandona el Estado español ha sido anunciada para noviembre de 2014. Con independencia del resultado de tales consultas (y en el caso catalán, de si y cómo se celebre), es innegable que el número de ciudadanos favorables a la independencia ha crecido muy notablemente en los últimos años en ambos territorios. Es más que probable que la causa independentista siga teniendo fuerza política en los próximos años, incluso si sufre reveses electorales.

Las causas profundas del independentismo son distintas en cada caso. La voluntad de construir un Estado independiente escocés, catalán, vasco o flamenco está estrechamente asociada a historias políticas, sociales, culturales y económicas muy distintas. De igual modo, el secesionismo es anterior a, y en gran medida autónomo de, el proceso de integración europea. Sin embargo, hay buenas razones para pensar que la coincidencia en el tiempo de las crisis de la Unión Europea y del auge fuerte y, en cierta medida, súbito, del apoyo a la causa independentista en algunos países de la Unión Europea (pero no en otros) dista de ser pura coincidencia.

En este apartado se sostendrá que el cambio de sentido del proceso de integración europea, y muy especialmente la aceleración del proceso de pulverización de la soberanía tras el inicio de las crisis, han contribuido a potenciar la causa independentista. El cambio de rumbo del proceso de integración europea ha modificado también la influencia que la Unión Europea ejerce sobre la articulación territorial de los Estados. Durante décadas, el proceso de integración europea no sólo permitió *rescatar* soberanía compartiéndola, sino que también reforzó la unidad interna de los Estados miembros. El diseño institucional de la Unión Europea y el de la política regional europea en particular actuaron como fuerzas centrípetas, como “pegamento adicional” de los Estados miembros. Por el contrario, desde hace años, y muy especialmente desde el inicio de las crisis, la Unión

Europea ha comenzado a ejercer una influencia disgregadora, al debilitar los mecanismos formales e informales de cohesión territorial de algunos Estados miembros.

Para entender las consecuencias que el cambio de rumbo de la Unión Europea tiene sobre la articulación territorial de los Estados miembros es necesario considerar brevemente la peculiar evolución del papel de las regiones en la estructura constitucional y en las políticas de la Unión Europea.

En una primera fase, la integración europea ignora a las regiones. Las Comunidades son una unión de Estados, no de regiones. A lo sumo, las regiones son vistas como meras circunscripciones administrativas en las que se aplican las políticas comunitarias. No existía política alguna orientada a fomentar la cohesión territorial.

En un segundo momento, se sientan las bases de la política regional europea. Con la peculiaridad de que tal política es regional más en el nombre que en los hechos. A través de la política regional se busca no tanto la cohesión regional, sino encontrar una componenda presupuestaria entre los Estados miembros.

En un tercer momento, las regiones –y muy especialmente los Länder alemanes, equivalentes, salvadas las distancias, a nuestras comunidades autónomas– reclaman la garantía y salvaguarda de sus competencias frente a las decisiones supranacionales, además de un papel activo en el proceso de toma de decisiones comunitario. Estas reivindicaciones condujeron, durante la redacción del Tratado de Maastricht en 1991, a la afirmación del principio de subsidiariedad como criterio básico de ejercicio de las competencias de la Unión Europea y a la creación de un Consejo de las Regiones. En ambos casos, el remedio no curó la enfermedad, porque no se diagnosticaron bien los males de las regiones y se prescribió, en consecuencia, un tratamiento erróneo.

5.1 Una comunidad de Estados en la que las regiones son meras circunscripciones administrativas

En el diseño original de las Comunidades Europeas, las regiones eran vistas como meras circunscripciones territoriales “funcionales”. Es decir, como las unidades en las que se dividían libérrimamente los Estados miembros y que eran sujetos pasivos de las políticas comunitarias, o de políticas nacionales con relevancia comunitaria.

Hubo tres razones fundamentales para que así fuese: la fundación “intergubernamental” de las Comunidades Europeas –que explica que fuesen los Estados y no las regiones los sujetos activos por excelencia de la política europea–, la relativa homogeneidad socioeconómica y territorial de los Estados fundadores y el predominio de la tradición centralista, que condujo a

que el desarrollo de una política regional europea no se considerase prioritario.

— Fueron los Estados, y no las regiones, los que constituyeron las Comunidades Europeas y los que diseñaron la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones comunitario. En tales circunstancias, no es de extrañar que sean los Estados los sujetos activos de la política europea. Son los Estados los que designan representantes en el Consejo y los que nombran a los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Son los Parlamentos nacionales los que envían representantes a la asamblea común, que no tardó mucho en autoproclamarse Parlamento Europeo.

— Los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas presentan en los años cincuenta un alto grado de homogeneidad socioeconómica, que se extiende también a la relación entre territorios. La única excepción es Italia, con una estructura social y económica bien distinta, muy diferente entre los territorios del norte y del sur⁸⁷. Ello explica que más que una política regional europea lo que haya originalmente sea un conjunto de disposiciones que tienen en cuenta la especificidad del Sur de Italia (el Mezzogiorno). Así, tanto el Banco Europeo de Inversiones como el Fondo Social Europeo llevan a cabo una labor especialmente intensa en esta zona.

— La tradición “centralista” tuvo durante años una mayor ascendencia que la federal a la hora de forjar la visión que el derecho constitucional europeo tenía de la organización territorial del poder. Es cierto que dos de los tres *grandes* países de las Comunidades, Alemania e Italia, se definían ya entonces como federales o cuasi-federales (Alemania como Estado federal, Italia como Estado regional)⁸⁸. Sin embargo, el federalismo italiano era en buena medida una mera proclamación formal; mientras que Alemania, dada su limitada soberanía debida a su condición de neto perdedor de la guerra, tenía una muy escasa capacidad de influencia sobre la configuración de las Comunidades Europeas en su conjunto.

En tales circunstancias, no tiene nada de sorprendente que el desarrollo de una política regional no fuese una prioridad. Es importante, sin embargo, retener que el proceso de integración crea desde un principio las condiciones en las que la capacidad de influencia de las regiones está me-

⁸⁷ La unificación italiana de finales del siglo XIX, lejos de aminorar las diferencias regionales, las acrecentó. La historiografía más reciente ha puesto de relieve la medida en la que la unificación fue de hecho la ocasión de que el norte se anexionase el sur. Véase, por ejemplo, Duggan, C. (2008): *The Force of Destiny. A History of Italy since 1796*. Harmondsworth: Penguin. Y el clásico de Romeo, R. (2001): *Il Risorgimento in Sicilia*. Bari: Laterza (nueva edición).

⁸⁸ En el caso italiano, pese a la mención expresa al estatuto especial de cinco regiones (Sicilia, Cerdeña, Alto-Adige, Trentino y Venecia), la “regionalización” efectiva tardará en producirse (no habiendo alcanzado el Estado italiano, siquiera en el momento presente, un nivel de federalización comparable al alemán).

diada por los Estados. Esto refuerza la articulación del Estado: es a través de él como las regiones pueden influir en la política europea.

5.2 *El nacimiento de una política regional que en realidad no es tan regional*

Las Comunidades Europeas comenzarán a desarrollar formal y explícitamente una “política regional” a partir de 1975. Al crecimiento de las desigualdades entre regiones europeas perceptible desde hacía años –resultado del diferente impulso al crecimiento derivado de la integración europea y de la admisión, a partir de 1973, de Estados con niveles de renta inferiores a la media europea o con acusados desequilibrios entre sus regiones–, se une la necesidad de desarrollar políticas supranacionales que permitan evitar que Reino Unido se vea claramente desfavorecido en el reparto de fondos comunitarios. En realidad, ésta es la causa última de la creación de la política regional y, por ello, determinante de la consistencia de la misma.

— El desarrollo del mercado interior comunitario en los años sesenta y setenta contribuye a estabilizar y potenciar el crecimiento económico en toda Europa. Favorece el intercambio comercial *intracomunitario*, entre los Estados miembros, sin que sea un obstáculo para que los intercambios comerciales con países terceros también crezcan, aunque en menor medida⁸⁹. De ello se deriva un aumento del bienestar general. La renta y la riqueza crecen. Pero también lo hacen las desigualdades, tanto entre individuos como entre regiones. Si las primeras son atenuadas por los sistemas tributarios y de bienestar social nacionales (que se desarrollan y consolidan al mismo tiempo que el proceso de integración europea), las segundas requieren políticas regionales específicas, que concilien el aumento del bienestar general con la preservación de la cohesión territorial.

Las políticas regionales nacionales son vistas con recelo por la Comisión Europea, por el riesgo de que tras las políticas de fomento regional se escondan medidas proteccionistas, que *deshagan* lo avanzado en la apertura de los mercados nacionales a los actores económicos europeos.

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo reclaman: por un lado, la coordinación y control supranacional de las políticas regionales nacionales, con el objeto de evitar que las mismas sirvan de excusa para limitar el grado de apertura de los mercados nacionales a los actores económicos comunitarios; por otro, una política regional supranacional sustantiva, en la medida en la que la desigualdad y los desequilibrios territoriales son causados por el proceso de integración europea. En tal sentido, se reclama que la política agrícola común y la política comunitaria de transportes se definan

⁸⁹ Milward, A. (1992), nota 2.

de manera que contribuyan de forma sistemática a la cohesión territorial de las Comunidades; que sirvan de política regional en ausencia de una política regional propiamente dicha.

— La ampliación de 1973, y más aún las de 1981 y 1986, tienen como resultado un aumento drástico de la heterogeneidad socioeconómica en las Comunidades Europeas. De los seis países que en ese período acceden a la condición de Estados miembros, sólo Dinamarca tenía niveles de renta y desarrollo comparables con los de los fundadores. En Reino Unido y España había marcadas diferencias interterritoriales. Además, los ciudadanos irlandeses, portugueses, griegos y españoles disfrutaban de niveles de renta y riqueza muy inferiores a la media europea.

— Sin embargo, el factor determinante de la creación de una política regional europea será la desproporcionada contribución neta al presupuesto comunitario que Reino Unido hizo en sus primeros años de pertenencia a las Comunidades⁹⁰. Esa desproporción derivaba básicamente de la escasa medida en la que el Reino Unido se beneficiaba de la política agrícola común⁹¹. Para compensar el desequilibrio británico, se podía reducir su contribución a las arcas comunes⁹² o desarrollar nuevas políticas que favorecieran especialmente a Reino Unido.

El resultado será la forja de una política regional sólo en parte verdaderamente regional, por dos razones:

1. Pese al propósito declarado de fomentar la cohesión territorial de las regiones, el diseño de la política regional viene determinado por la necesidad de reequilibrar la posición relativa de los Estados miembros, no de las regiones. En 1975, la política regional era en buena medida un modo de compensar a Reino Unido. De igual modo, la ampliación a Grecia, Portugal y España condujo a rediseñar en 1988 los fondos de cohesión –y a la creación tras la firma del Tratado de Maastricht de un fondo de cohesión ampliamente dotado–. Se trataba en buena medida del *quid* que los países más prósperos de Europa ofrecían a los menos prósperos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) a cambio del *quo* de una mayor integración económica (y eventualmente monetaria). De forma similar, el

⁹⁰ Wallace, H. (1980): *Budgetary policies: The finances of the European Communities*. Londres: Allen and Unwin.

⁹¹ Reino Unido importaba, e importa, buena parte de los alimentos que consumía. Este peculiar patrón histórico (marcadamente distinto al de los restantes países europeos) es consecuencia del liderazgo económico de Reino Unido en el siglo XIX y, muy particularmente, de la subsiguiente preferencia por el libre comercio. Esto favoreció la transferencia masiva de mano de obra desde la agricultura y ganadería a la industria. Las colonias fueron durante mucho tiempo fuente natural de buena parte de las importaciones de alimentos.

⁹² Lo que acabará haciéndose en 1984, fecha en la que se acordó el llamado “cheque británico”, que es una reducción neta de los recursos que Reino Unido debe allegar a la Unión Europea.

fondo de cohesión fue reformado en 1995 para que Suecia y Finlandia recibiesen fondos con los que atender las necesidades de sus regiones más despobladas. Todo ello sostiene la tesis de que los fondos regionales no se reparten sólo (ni principalmente) en atención a las necesidades objetivas de las distintas regiones, sino *entre* los Estados miembros, siendo la posición relativa de las regiones sólo uno de los factores que determinan la cuantía que recibe cada Estado.

2. Los Estados, y no las regiones, son los que participan activamente en el diseño de la política regional. Las regiones son sujetos pasivos, meros receptores de las políticas regionales.

Se trata, en suma, de una política regional sólo parcialmente para las regiones y en cualquier caso sin las regiones, que recibirá (justamente) muchas críticas.

El desarrollo de las políticas regionales y de cohesión europeas ha generado una importante fuerza estructural a favor de la descentralización de los Estados europeos, ya que la unidad territorial en la que se basan las políticas regional y de cohesión es la región, no el Estado. Esto genera una dinámica, asociada a la solicitud y ejecución de los proyectos europeos, que acaba favoreciendo reformas en sentido federalizador o cuasi-federalizador. El proceso de descentralización del Estado en Francia o Italia, por poner sólo dos ejemplos, tiene múltiples causas, pero una, y no la menos importante, es el diseño de las citadas políticas regional y de cohesión.

Esto no es incompatible con que la política regional refuerce la tendencia centrípeta que ejerce el proceso de integración europea, porque aumenta los asuntos que están en juego para las regiones. Al tiempo que hace necesario que éstas se impliquen en el proceso político nacional, porque sólo cabe influir sobre el proceso de toma de decisiones comunitario a través del propio Estado.

5.3 La reclamación por parte de las regiones de un papel activo: el principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones

La política regional “funcional” alcanzó sus límites políticos y constitucionales a finales de los años setenta. Son determinantes en tal sentido tanto los cambios en la configuración territorial de los Estados –con una marcada tendencia a la regionalización, cuando no federalización, en varios Estados miembros–, como la creciente conciencia de que las políticas europeas limitan las competencias de las regiones –las mismas que las regiones *ganan* a los Estados centrales se *pierden* frente a las Comunidades Europeas–.

En primer lugar, la tradición centralista deja de ser predominante. Por una parte, Alemania (Estado federal desde el inicio del proceso de integración europea) comienza a ejercer una mayor influencia y autoridad,

no sólo económica, sino también constitucional, como ya tuvimos ocasión de indicar. De la mano de la “normalización” política de Alemania y, sobre todo, de la conversión del país germano en la potencia económica hegemónica en el interior de las Comunidades, la organización federal del Estado alemán pasa a ser vista como *modelo*. Por otra, varios Estados miembros inician procesos de descentralización, cuando no de federalización. Así, Bélgica comienza a modificar su estructura constitucional interna en sentido federalista; las regiones previstas en la Constitución italiana son finalmente creadas; la adhesión de España engrosa las filas de los Estados que se inclinan hacia un modelo descentralizado de articulación territorial.

En segundo lugar, el impacto de las políticas europeas se hace muy intenso, no sólo en términos económicos, sino también constitucionales. El proceso de integración europea comienza a afectar de forma visible a la división de competencias entre Estado y regiones en los Estados federales. Los Estados federados y las comunidades autónomas empiezan a preocuparse de que la integración europea conduzca a una recentralización de las competencias. En términos simplistas, pero clarificadores, crece la preocupación por que aquello que se arranca a Madrid acabe en Bruselas.

En suma, las regiones comienzan a reclamar ser parte de la estructura institucional y del proceso de toma de decisiones supranacional. Esas reclamaciones conducirán a varias de las modificaciones introducidas en el Tratado de Maastricht.

De una parte, encontramos normas “defensivas” de las competencias de las regiones, en particular: la afirmación del respeto de la identidad constitucional de los Estados miembros como principio fundamental del derecho constitucional supranacional, que incluye, o al menos así se cree, la configuración territorial del Estado (artículo F(1) del Tratado de Maastricht)⁹³; y la formulación explícita del principio de subsidiariedad, que es visto como un mecanismo adicional de protección de los poderes y competencias en manos no sólo de los Estados, sino también, y fundamentalmente, de las regiones y entes locales (artículo G(5) del Tratado de Maastricht, que insertó un nuevo artículo 3(b) al Tratado de las Comunidades Europeas, seguido por el Protocolo anexo a este último por el Tratado de Ámsterdam).

Por otra parte, es preciso hacer referencia a dos medidas encaminadas a permitir que las regiones participen en la articulación de la voluntad colectiva europea:

⁹³ La fórmula constitucional europea del respeto de la identidad constitucional ha tenido una vida bastante azarosa. El artículo F(1) fue “desdoblado” en el Tratado de Ámsterdam de 1997 (véanse los artículos 6.1 y 6.3 del Tratado de Unión Europea, tal y como quedó redactado en tal fecha). La alambicada fórmula por la que entonces se optó se hizo aún más barroca tras el Tratado de Lisboa, dando lugar a lo que se puede leer ahora en los artículos 2 y 4.2 del Tratado de la Unión Europea, versión refundida.

— La creación del Comité de las Regiones (artículo G(67) del Tratado de Maastricht, que inserta el artículo 198b en el Tratado de las Comunidades Europeas), aunque dotado de poderes meramente consultivos⁹⁴.

— La previsión de que las regiones puedan participar en las reuniones del Consejo de Ministros, en concreto, permitiendo que los representantes gubernamentales sean miembros de un gobierno regional y no necesariamente del nacional (aunque sujetos a la condición de que hayan sido autorizados para comprometer al gobierno nacional, y no sólo al regional, como aparece en el artículo G(13) del Tratado de Maastricht, que modifica la redacción del artículo 146 del Tratado de las Comunidades Europeas).

Por diferentes razones, las medidas defensivas no han sido muy efectivas. A la vez, es difícil concluir que el Comité de las Regiones ejerza una influencia decisiva sobre la marcha del proceso de integración europea. Pero, es importante tener presente que la articulación de la participación regional a través de la delegación nacional en el Consejo de Ministros reforzó aún más la fuerza centrípeta que el proceso de integración europea ejercía sobre la articulación territorial de sus Estados miembros. Al dar “voz” a los ejecutivos regionales, pero condicionar a que al hacer uso de esa “voz” hablen por todo el Estado, la toma de decisiones europea tiende a “socializar” a los ejecutivos regionales en la identidad nacional, al forzarles a considerar los intereses de todo el Estado, y no sólo los de la propia región. Aunque todo depende, básicamente, de cómo articule esa participación cada Estado miembro y de en qué medida haga uso de esa posibilidad.

5.4 *Las luces: el círculo virtuoso entre integración europea, descentralización y refuerzo de la articulación territorial del Estado*

El modelo original de integración europea no sólo sirvió para “rescatar” al Estado al crear las condiciones de estabilidad en las que fue posible desarrollar y consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho, sino que condujo al reforzamiento de la integridad estatal, a la vez que fomentó la descentralización de los Estados miembros.

Una consecuencia fundamental, aunque *no prevista*, del desarrollo de la política regional europea es el reforzamiento de un doble proceso de *descentralización* o de *regionalización* y de refuerzo de la identidad nacional de los Estados miembros.

⁹⁴ Aunque se asignan al Comité sólo poderes consultivos, no se dio gran importancia a esta limitación en un primer momento. Muchos consideraron que, creada la estructura institucional, se acabaría dotando a la misma de poderes y competencias sustantivos. No ha sido así, por razones en buena medida previsibles desde un primer momento.

El reforzamiento de la integridad estatal es resultado en gran medida del diseño de la estructura institucional y del proceso de toma de decisiones de las Comunidades Europeas. Tal diseño se orienta a asegurar que las estructuras comunitarias operen como cadenas de transmisión de la legitimidad democrática generada a nivel nacional. El papel central del Consejo de Ministros y la formación de la voluntad general mediante decisiones unánimes garantizan que las normas y políticas comunitarias agreguen las legitimidades democráticas de las que son portadores los gobiernos nacionales, a su vez responsables ante los parlamentos nacionales. Al mismo tiempo, ese modo de decidir convierte al gobierno nacional en un actor determinante, lo que genera un fuerte incentivo de participación en la vida política nacional, de manera que sea posible influir sobre el mismo.

Como es bien sabido, el “rescate” del proyecto estatal español en el período de la transición estuvo estrechamente ligado a la perspectiva de acceso a las Comunidades Europeas, a la adquisición de la condición plena de Estado europeo. El hecho de que fuese España como Estado el que estuviese en condiciones de acceder, y de que España como Estado miembro fuese una plataforma de influencia sobre la política comunitaria más eficaz que el inseguro acceso a Europa de un conjunto disgregado de regiones españolas, ejerció, consciente e inconscientemente, una fuerza centrípeta durante todo el proceso de consolidación de la democracia, fuerza acentuada en la medida en la que el período posterior a nuestro ingreso en 1986 fue percibido como conducente no sólo al crecimiento económico, sino a la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho.

5.5 *Las sombras*

Pero no todos son luces en la política regional europea. El cambio de rumbo en la marcha de la integración europea no sólo ha conducido a alterar el sentido y consecuencias del entrelazamiento de la soberanía en términos socioeconómicos, sino también territoriales. La nueva concepción de las libertades económicas y la unión monetaria sin unión política han terminado provocando que la integración europea haya pasado a ejercer una fuerza centrífuga, y ya no centrípeta, sobre la articulación territorial de los Estados miembros.

De igual modo que en lo que se refiere a la dimensión exterior, el entrelazamiento de la soberanía ha invertido la marcha también en su dimensión interior, a causa igualmente del efecto estructural de los cambios en la constitución socioeconómica de la Unión Europea.

El cambio de marcha del proceso de integración europea explica en buena medida por qué los cambios introducidos en Maastricht no han evitado el vaciamiento del ámbito competencial de las regiones europeas. Una vez que la europeización no resulta tanto de la acción armonizadora de las

instituciones como del efecto homogeneizador impuesto por los agentes privados apoderados por la interpretación que el Tribunal de Justicia y la Comisión han dado a las libertades económicas, la ecuación de la soberanía deja de ser esencialmente un juego de poder entre niveles de gobierno y se convierte claramente en un juego de poder entre agentes públicos y privados. Pretender mantener competencias frenando la acción legislativa y ejecutiva de la Unión Europea, cuando la erosión competencial tiene causas bien distintas, conduce necesariamente a la frustración. En otras palabras, de poco sirve poner límites a lo que haga Bruselas para lograr que el poder siga en Múnich o Barcelona si el desapoderamiento de las regiones europeas tiene su causa en el uso que hacen los particulares –y muy especialmente las grandes empresas y los actores financieros– de las sentencias dictadas por los jueces del Tribunal de Justicia.

La protección de la identidad constitucional nacional tampoco ha servido de dique competencial. En buena medida porque ha quedado reducida a una norma menor, cuando no anecdótica, a resultas de la peculiar interpretación de la misma por parte del TJUE. En las varias sentencias que han dictado sobre el particular, los jueces de Luxemburgo han identificado la identidad constitucional nacional con las normas peculiares e idiosincráticas contenidas en cada Constitución nacional. En el caso español, por ejemplo, podría pensarse que el Tribunal de Aguas de Valencia fuese parte de la identidad constitucional española. Sin menospreciar en modo alguno su importancia, dista de ser una cuestión central en la tensión competencial entre Unión Europea, Estado y regiones. De este modo, el Tribunal de Luxemburgo ha excluido del ámbito de la identidad constitucional nacional las cuestiones realmente relevantes desde la perspectiva del reparto de poder entre niveles de gobierno⁹⁵.

Finalmente, el Comité de las Regiones está condenado a seguir siendo un órgano consultivo. Dotarlo de funciones legislativas activas es considerado un fin poco deseable. Además de la heterogeneidad de las regiones europeas –con muy distintos niveles de competencias–, se suele argumentar que la lentitud y complejidad del proceso europeo de toma de decisiones aumentarían si el Comité de las Regiones participara en el proceso de toma de decisiones. Añadir un actor más agudizaría la tendencia al bloqueo y a la perduración del statu quo. Por eso el único poder relevante que ha adquirido el Comité desde su creación ha sido el de poder litigar de forma autónoma (sin tener que apoyarse en la Comisión o el Parlamento) ante el TJUE, específicamente con el objeto de poner en cuestión la validez de los reglamentos y directivas que infrinjan el principio de subsidiariedad. El

⁹⁵ Menéndez, A. J. (2013): “Una concepción alternativa de la identidad constitucional en el Derecho comunitario: de las excepciones idiosincráticas a la resistencia constitucional colectiva”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, p. 561-580.

propio control parlamentario del respeto del principio de subsidiariedad se ha organizado, salvo en el caso belga, a escala nacional. Los parlamentos nacionales, y no los regionales, son los que controlan que las normas comunitarias respeten el principio de subsidiariedad.

Las múltiples crisis que se desatan en 2007 han reforzado la fuerza centrífuga que el proceso de integración ejerce sobre algunos Estados miembros, por al menos tres razones:

— La primera es el debilitamiento de la fuerza centrípeta. Las regiones de los Estados periféricos han visto disminuir sensiblemente las transferencias que recibían a través de los distintos fondos de la política regional o de políticas, como la agrícola, con un fuerte impacto en la economía regional. Esta caída no se deriva tanto de las crisis, cuanto de las condiciones acordadas para las ampliaciones de la Unión Europea de 2004, 2007 y 2013. No sólo se ha pasado de 15 a 28 Estados miembros, sino que las diferencias socioeconómicas han crecido exponencialmente. Pese a ello, se tomó la decisión consciente de no ampliar los recursos disponibles para mitigar las diferencias de nivel de renta y vida entre territorios, *pese* al referido aumento brutal de los desequilibrios.

— La segunda es que las crisis han puesto de relieve la pérdida acumulada de soberanía de los Estados miembros. La unión monetaria sin unión económica se fundó explícitamente sobre la renuncia de los Estados al uso de las palancas macroeconómicas con las que desde la posguerra habían estabilizado sus economías nacionales. Esa pérdida no fue dolorosa mientras la economía europea pareció mantenerse en una senda de crecimiento económico. Pero se hizo bien visible cuando explotaron las crisis y los Estados, especialmente los periféricos, fueron incapaces de tomar medidas con las que contener las crisis y paliar sus consecuencias socioeconómicas. La receta de austeridad, nacionalización de las pérdidas financieras y suspensión de la soberanía de los Estados en crisis fiscal, con la que se ha tratado de gobernar las crisis, ha terminado de escenificar hasta qué punto el entrelazamiento de la soberanía puede conducir a perderla. Es importante tener en cuenta que si bien se trata de un desarrollo general, que afecta potencialmente a todos los Estados de la Unión Europea, la pérdida de soberanía se ha hecho bien concreta en el caso de los países de la periferia de la eurozona. Como vimos, el principio de igualdad entre los Estados miembros ha sido drásticamente limitado, si no abandonado.

— La tercera razón es que la Unión Europea y el derecho comunitario han pasado a exigir formalmente la recentralización de competencias en el interior de los Estados miembros, en particular en materia presupuestaria. Los Estados deben controlar férreamente los ingresos y gastos de las regiones, de modo que los mismos no sólo contribuyan al equilibrio presupuestario, sino también al equilibrio macroeconómico nacional *en los términos fijados por la Unión Europea, no por los propios Estados miembros*.

La creciente impotencia de algunos Estados miembros, unida a la centralización exigida por la Unión Europea –que es especialmente vigilada en lo que concierne a los Estados con graves problemas fiscales–, revierte drásticamente la influencia que el proceso de integración europea ejerce sobre la articulación territorial de los Estados miembros.

Se crean las condiciones en las que el secesionismo deja de ser una opción existencial (de *identidad* en sentido fuerte) y pasa a ser una opción funcional. Desde la crisis, el independentismo ha insistido en la medida en que la independencia permitiría rescatar la soberanía democrática frente a unos Estados que han renunciado a ejercerla. Otra configuración estatal, otro Estado que no sea el “artificialmente centralizado” británico o español, un Estado más “cercano” a los ciudadanos, se afirma sería capaz de hacer ejercicio efectivo de sus poderes públicos.

Con independencia del juicio histórico y normativo que merezcan tales afirmaciones, resulta evidente que su proliferación es causalmente sencilla de explicar, incluso si la justificación de la secesión en nombre de la “recuperación de la soberanía” es difícilmente sostenible. La pérdida de influencia de España o Reino Unido no está causada por el tamaño de estos países, sino por la pulverización de la soberanía. Todos los Estados, sean grandes o pequeños, se ven afectados, aun cuando ese impacto sea especialmente visible en aquellos que atraviesan dificultades económicas y fiscales especialmente graves.

Esta quiebra hace previsible que aumenten las tensiones secesionistas en los Estados periféricos de la eurozona –como pone de relieve el caso de Cataluña y, de forma menos evidente y articulada, pero quizás aún de forma más fuerte, el de la Italia del Norte, donde el sentimiento de comunidad nacional italiana ha caído drásticamente desde el inicio de la crisis, aun cuando no haya encontrado una neta articulación política al coincidir el proceso con una grave crisis interna de la Liga Norte– y en los Estados en los que se duda de la articulación plena en la Unión Europea. Aunque en posiciones ideológicas no sólo distintas, sino en buena medida antagónicas, el independentismo del UKIP británico y del SNP escocés tienen una misma causa última: la profunda insatisfacción con la pérdida de la capacidad efectiva de ejercer y controlar democráticamente el poder público.

6. Conclusiones

1. En realidad, lo que habitualmente denominamos como “la crisis” es la transformación de una serie de problemas estructurales latentes –económicos, fiscales, financieros, de manejo macroeconómico, políticos– en varias crisis que se desarrollan simultáneamente y que se refuerzan entre sí. Episodios a los que en la narrativa mediática se han caracterizado como determinantes (la crisis de las “hipotecas basura” o la “caída” de Lehman Brothers) han te-

nido un papel importante, pero esencialmente auxiliar. De nuevo, valiéndonos del lenguaje metafórico, la crisis de las “hipotecas basura” o la caída de Lehman Brothers han servido de espoletas. Sin ellas, los problemas latentes quizá hubieran tardado en alcanzar el estadio de crisis; pero es la bomba, y no la espoleta, lo que explota. *Las “crisis” son en realidad un complejo de problemas estructurales latentes, que han “explotado”, que han alcanzado el estadio crítico a raíz de hechos (la crisis de las “hipotecas basura”, la caída de Lehman Brothers) que en sí mismos tenían una importancia relativamente menor.*

2. Las crisis son lentes de aumento, lupas con las que poder observar con mayor nitidez los problemas de fondo de la estructura social, política y económica de una comunidad política. Los múltiples problemas que han explotado con las crisis se habían incubado durante décadas. *Los problemas sociales y económicos han de ser siempre considerados en su contexto histórico. Dicho de otro modo, para comprender las crisis de España y de Europa es necesario entender qué España y qué Europa entraron en crisis en 2007. Esto requiere adoptar la perspectiva propia del largo plazo, que en este trabajo se extiende hasta el inicio del proceso de integración europea mismo.*

3. El poder público ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Se han producido cambios de gran importancia en las estructuras institucionales, los procesos de toma de decisión y los estándares a través de los que se articula la voluntad colectiva política. En la terminología propia de los juegos de naipes, las cartas del poder han sido barajadas y repartidas de nuevo. Las consecuencias de todos estos cambios han sido múltiples; en algunos casos, contradictorias. En el caso de la Unión Europea, cabe observar una fuerte tendencia a un mayor entrelazamiento de la soberanía y a un debilitamiento del poder público que se deriva de la misma; en particular, a la quiebra de la relación entre voluntad colectiva y ejecución de acciones capaces de transformar la realidad social. La soberanía ha tendido a pulverizarse. *La sensación de creciente impotencia política, que ha aumentado notablemente entre los europeos, es un síntoma de la quiebra real de la soberanía. Esa quiebra se ha hecho dolorosamente perceptible desde el inicio de las crisis, pero es consecuencia de transformaciones anteriores a las mismas.*

4. El proceso de pulverización de la soberanía en Europa está estrechamente relacionado con la evolución del proceso de integración europea. El diseño constitucional original de la Unión Europea era ambivalente. El mandato de integración contenido en las Constituciones democráticas de posguerra –que establecían una relación implícita entre integración europea y realización plena del Estado Social y Democrático de Derecho– se llevó a cabo mediante tratados formalmente internacionales, pero materialmente constitucionales. Esa ambivalencia se decantó del lado constitucional y democrático durante las tres primeras décadas de funcionamiento de las Comunidades Europeas. Durante este tiempo, la in-

tegración europea permitió a los Estados miembros compartir soberanía de tal modo que colectivamente recuperaron la efectividad de un poder político que ejercido de forma unilateral resultaba impotente e incapaz de transformar la realidad social. Pero, desde mediados de los años setenta, y de forma clara y neta desde los años noventa, la Unión Europea comenzó a desempeñar una función limitadora y debilitadora del poder público en Europa. De este modo, la ambivalencia inicial dio lugar a una renovada ambivalencia del proyecto constitucional europeo. *La Unión Europea ha desempeñado un papel variable a lo largo de su historia; en las últimas tres décadas ha contribuido de modo determinante a la pulverización del poder político.*

5. El modo en que se han tratado de gobernar *las crisis*, de gobernar *frente a las crisis*, ha acelerado el proceso de pulverización de la soberanía en Europa. El gobierno de las crisis, pese a su carácter errático, se ha orientado de forma clara y neta a mantener el valor de los activos financieros (del capital financiero) y a preservar formalmente el principio de independencia financiera de los Estados (la no mutualización de las deudas). Esto ha conducido, en términos de organización estructural del poder público, a que buena parte de las competencias en materia económica y social que estaban aún en manos de Estados y regiones hayan sido transferidas al nivel supranacional, al tiempo que el control democrático sobre el diseño y ejecución de esas políticas se ha debilitado. El equilibrio institucional, clave en la transferencia de legitimidad democrática del nivel nacional al supranacional, ha quebrado, al tiempo que la igualdad entre Estados ha sido seriamente cuestionada, al establecerse derechos y obligaciones distintos no sólo entre los Estados de la eurozona y aquellos que no lo son, sino también entre los Estados deudores y los acreedores. *Las crisis han radicalizado el cambio de marcha del proceso de integración europea y amenazan con hacer de la Unión Europea una máquina de pulverización del poder político en Europa.*

6. El cambio de marcha en el proceso de integración europea, y muy especialmente la radicalización del mismo tras el inicio de las crisis, ha invertido el efecto que la integración europea tiene sobre la articulación y cohesión territorial de los Estados miembros de la Unión Europea. Durante años, las Comunidades Europeas ejercieron una fuerza centrípeta, contribuyendo a reforzar la cohesión interna de los Estados. Las regiones tenían fuertes incentivos para participar en la política nacional y canalizar a través de los gobiernos nacionales sus reivindicaciones europeas. La estructura institucional y el proceso de toma de decisiones europeos hacían necesario “pasar por el Estado” para influir sobre la política europea. El desarrollo de la política regional europea a partir de los años setenta supuso un claro incentivo a las regiones para expresar su voz en los asuntos europeos a través del gobierno nacional. Los incentivos, sin embargo, se han debilitado desde el inicio de las crisis. *La Unión Europea ha comenzado a ejercer una fuerza centrífuga sobre los Estados miembros. La importancia relativa de los fondos*

regionales ha disminuido, al tiempo que la Unión Europea ha exigido a los Estados que ejerzan un control más estrecho sobre las regiones. Esta fuerza centrífuga es especialmente fuerte en los países periféricos. Ha contribuido a radicalizar a los movimientos independentistas y secesionistas.

7. La historia del proceso de integración europea nos permite no sólo entender las razones del cambio de sentido del proceso de integración europea –estrechamente asociado con la ambivalencia constitucional del proceso de integración y muy especialmente con la creciente heterogeneidad de modelos sociales y económicos en la UE–, sino que nos aporta los elementos con los que imaginar una Unión Europea distinta, que nos permita recuperar poder político. Quienes pretenden que más o menos *Europa es necesaria para superar la crisis reducen un problema complejo a una formulación sencilla. Pero la cuestión fundamental no es más o menos Europa, sino qué Europa y al servicio de qué valores e intereses.*

Por ello, salir de la crisis no puede querer decir meramente volver a la situación que se daba inmediatamente antes de ésta, porque en esa situación concurrían ya todas las condiciones para que explotara la crisis. Salir de la crisis exige construir una Europa distinta, una Europa capaz de realizar el programa democrático de las Constituciones de posguerra: el Estado Social y Democrático de Derecho.

Existen actitudes que utilizan la crisis únicamente para darle vueltas a su propio malestar o para hacer de su vida una manifestación constante de descontento. Esta reacción es comprensible y merece respeto, pero la crisis ha de convertirse en una oportunidad para mejorar la situación del país. No podemos seguir pensando que los culpables de los problemas que atravesamos son exclusivamente “los otros”. Se trata también especialmente de nuestra conducta personal. La situación histórica pide a voces una “regeneración” de la comunidad social, política y económica.

Asistimos a un claro desplazamiento del poder hacia unas esferas financieras que operan en un plano global y a la crisis de las instituciones representativas, atrapadas en un contexto todavía territorial o nacional. El resultado de ambos procesos es el creciente divorcio entre poder y política. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de repensar las respuestas a preguntas que son nuevas y que plantean dilemas políticos, sociales, económicos y éticos de una envergadura excepcional.

Se observa hoy una paulatina disminución y debilitamiento de la clase media. El aumento de la vulnerabilidad socioeconómica y del riesgo de exclusión, el empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares y el incremento de la desigualdad social coinciden con recortes en los mecanismos correctores, de protección y de construcción de la equidad. Lo que está en juego es la pervivencia de un modelo social basado en las ideas de ciudadanía, equidad y calidad democrática.

El periodismo necesita una regeneración. La independencia y la autonomía financiera son condiciones necesarias para sobrevivir y crecer. Pero también es urgente recomponer la credibilidad, restablecer el paradigma ético y el buen periodismo para recuperar a los ciudadanos. El periodismo no volverá a ser como antes de la crisis, pero tiene un papel que desempeñar en el futuro y éste pasa por mejorar sus estándares de calidad.

¿Por qué crece en Europa la sensación de que los ciudadanos han perdido la capacidad de determinar cuáles deban ser las políticas públicas? ¿Por qué hay cada vez más europeos que creen que quienes realmente mandan no son los gobiernos y los parlamentos, sino burocracias internacionales o difusos poderes “fácticos”? Precisamos de una Europa que vuelva a ser capaz de contribuir a recrear las condiciones en las que el poder público pueda ser ejercido de forma democrática y eficaz.

El sistema autonómico español afronta el desafío no sólo del soberanismo catalán sino también de una reducción muy apreciable de la valoración del modelo autonómico por parte de la población española. Por otro lado, la crisis ha reintroducido en el debate político y ciudadano el tema de las diferencias socioeconómicas entre territorios, uno de los principales factores de legitimación/deslegitimación del modelo, en relación directa y estrecha con la financiación y la solidaridad.

