

CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS CONSTITUCIONAL EN EUROPA

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN (*)

INTRODUCCIÓN.—1. ¿EXISTE UNA ÚNICA RESPUESTA ECONÓMICA A LA CRISIS?—2. EL PUNTO DE PARTIDA: DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA PLURALISTA EN EUROPA.—3. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES ESTATALES.—4. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL.—5. LA DIMENSIÓN NACIONAL DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica está poniendo a prueba la solidez de los sistemas constitucionales nacionales y de las normas fundamentales de la Unión Europea. Desde el punto de vista del Derecho constitucional —al menos desde la concepción del Derecho constitucional que aquí se defiende— se puede afirmar que la respuesta a la crisis está siendo inadecuada, en términos generales, tanto a nivel europeo como a nivel estatal (1).

(*) Ponencia presentada en la Fundación Ortega.

(1) Algunas de las cuestiones que se abordan en este texto han sido tratadas previamente en mi trabajo, escrito en Homenaje al Profesor Gomes Canotilho, «El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional», en *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012. También en mi trabajo «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa», publicado en *Cos-tituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura de Biagio Andò y Fausto Vecchio, Padova, CEDAM, 2012 y en la revista *KorEuropa*, núm. 1/2012, disponible en Internet en: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Igualmente, en mi trabajo «Crisse économique et crise constitutionnelle en Europe», *Constitutions*, avril-juin 2013.

Por un lado, en el plano europeo, las decisiones que se adoptan no siempre se mueven dentro del marco competencial de la Unión Europea ni se desarrollan de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Tratados. Se pone en cuestión, de ese modo, la configuración de la Unión como una comunidad de Derecho, al tiempo que se profundiza en el déficit democrático de la UE y se debilita el todavía incipiente espacio público europeo. Además, se quiebra un factor esencial en la limitada legitimidad democrática de la Unión que —en ausencia participación efectiva de la ciudadanía en un espacio público desarrollado a nivel europeo— se había hecho descansar en gran medida sobre la representatividad de los Estados miembros en los procesos de adopción de decisiones.

En el plano nacional interno, las respuestas son incorrectas porque están afectando seriamente a la democracia pluralista. El discurso económico que se está imponiendo en Europa pretende establecer determinadas opciones como las únicas posibles, cerrando así el cauce del pluralismo constitucional y desnaturalizando el sistema constitucional. Aunque este trabajo no es un estudio económico, sino de naturaleza constitucional, no puede dejar de tener en cuenta ese discurso, que se intentará rebatir en su núcleo esencial: la idea de que es el único posible para salir de la crisis económica. El debate sobre si es el mejor o el peor es algo que corresponde a los economistas y, de hecho, es una cuestión abierta que se manifiesta en las distintas soluciones que, por ejemplo, Estados Unidos y Europa están dando a la crisis. Lo que nos interesa desde el punto de vista constitucional es señalar que no hay una única solución posible a la crisis y que, en la pretensión de reducir a una las respuestas a la crisis hay, desgraciadamente, una profunda actitud antidemocrática que intenta apartar del terreno de la democracia pluralista la solución de los conflictos políticos.

Se parte en este trabajo de una determinada concepción de la Constitución y del Derecho constitucional. De acuerdo con esa concepción, podemos decir que la finalidad esencial de toda Constitución democrática consiste en canalizar los conflictos políticos fundamentales de la sociedad. La articulación democrática de los conflictos políticos exige, ante todo, el reconocimiento del pluralismo del que los propios conflictos se derivan y su solución pacífica mediante los procedimientos previamente establecidos por el sistema constitucional.

La realización de esa función nuclear de toda Constitución se ve obstaculizada cuando se intenta *ocultar* el conflicto, *desplazarlo* o *negarlo*. Esto es algo que lleva ocurriendo ya tiempo en Europa como consecuencia de que el proceso de integración europea ha sido indebidamente utilizado para *desplazar* el conflicto político del espacio público interno al ámbito europeo convirtiéndolo

en conflicto nacional frente a Europa y haciéndolo desaparecer como conflicto democrático entre mayoría y minorías (2). Se trata de un efecto perverso del modelo de integración seguido hasta ahora, que ha supuesto un obstáculo para avanzar hacia una mayor unión política en Europa y que, al mismo tiempo, ha generado una pérdida de calidad democrática en los sistemas constitucionales de los Estados miembros (3).

Lo que estamos experimentando actualmente, como consecuencia de la crisis económica, es una involución constitucional y democrática de mayor alcance. En efecto, no se trata ya de *desplazar* parcialmente el conflicto (en relación con las competencias transferidas) hacia el ámbito europeo, sino de *negar* el conflicto, expulsándolo fuera del sistema político. Históricamente esto se había producido con el sufragio censitario mediante la limitación del acceso a los procesos políticos de la mayoría de la sociedad. Con ello el conflicto político se negaba y permanecía oculto, fuera del sistema, dada la identidad de valores existente entre los sectores que sí tenían acceso a los procesos políticos (4).

Con el sufragio censitario, eran condiciones *subjetivas* las que limitaban el acceso a los procesos políticos y las que determinaban una reducción del espacio público con la negación del pluralismo y del conflicto. En la actualidad, por el contrario, se trata de condiciones que se plantean como *objetivas* e inexorables y que se imponen a los procesos políticos democráticos, desnaturalizándolos.

En última instancia, se está imponiendo una concepción de la democracia que repudia el marco pluralista previamente existente porque entiende la democracia como un *producto* y no como un *proceso*. La idea de la democracia como producto se ha visto promocionada con la crisis económica en la medida en que las decisiones se adoptan con independencia del resultado de los procesos electorales (en términos, al menos de programas de gobierno, cuando no de cambios en los propios gobiernos). En los Estados más afectados por la crisis,

(2) Cfr., a este respecto, mi trabajo «Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo», en *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011. Versión castellana: «Derecho y Justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, julio-diciembre de 2011, disponible en Internet en: <http://www.ugr.es/~redce/>.

(3) Cfr. mi trabajo «European Identity, Citizenship and the Model of Integration», en prensa actualmente en Bélgica y en Alemania.

(4) Y es que, como indicara García Pelayo, en el Estado de Derecho liberal «la dimensión axiológica de la legitimidad se correspondía con su dimensión sociológica, es decir, había una adecuación entre la idea válida del Derecho y los intereses de los estratos que, dadas las condiciones históricas, estaban en condiciones de establecer el Derecho», Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 1975, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pág. 55.

se presenta así un producto acabado a la ciudadanía en la que ella no puede participar y tiene que limitarse a aceptarlo. Ese producto se valora, en términos económicos, en función de su eficacia: si las políticas surten efecto en el plano económico entonces la democracia funciona.

Conectada con la idea de democracia como producto y no como proceso está, por tanto, su valoración en términos de eficiencia, centrada en el éxito económico. La idea de rendimiento de la democracia, en términos utilitaristas, genera una *interpretación económica* de la Constitución y de los procesos políticos frente a la que quiere reaccionar este trabajo promoviendo una *interpretación constitucional* de la crisis económica. Como se intentará argumentar, la interpretación económica se asienta sobre diversas falacias cuya finalidad no es otra que la de promover la imposición incondicional de determinadas políticas, sustrayéndolas al debate democrático.

La interpretación constitucional, por el contrario, está orientada a corregir la involución democrática que se está generando con motivo de la crisis. En primer lugar, volviendo a incorporar el pluralismo al sistema constitucional y abriendo soluciones democráticas y pacíficas a los conflictos políticos mediante la negociación y el consenso entre los agentes políticos y sociales. En segundo lugar, reforzando el proceso de integración europea y de democratización del espacio público europeo. En tercer lugar, diferenciando claramente los ámbitos de decisión estatal y europeo para evitar que se generen continuas interferencias entre ellos. Esto supone también la adopción de una nueva metodología en el tratamiento de los problemas europeos y de las cuestiones internas, desde una perspectiva constitucional.

1. ¿EXISTE UNA ÚNICA RESPUESTA ECONÓMICA A LA CRISIS?

Las discrepancias entre los economistas nos indican claramente que no hay solamente un camino para afrontar la crisis y que la política seguida hasta ahora en Europa, a instancias de los llamados «mercados», es sólo una de entre las muchas posibles. Sin embargo, esta política se presenta como la única viable por sus patrocinadores, pretendiendo amparar en la ciencia económica la reducción de las alternativas inherentes a los sistemas democráticos.

Siendo la Constitución pluralista un marco que hace posible la diversidad de alternativas en un sistema democrático, la limitación de esas alternativas es también un factor de naturaleza constitucional. Sólo la Constitución y el poder constituyente pueden limitarlas, de manera excepcional, para impedir que se puedan poner en peligro los valores superiores que sustentan el orden democrático y que garantizan los derechos fundamentales.

La cuestión es, en todo caso, que la limitación del pluralismo que se pretende se basa en dos falacias, en los términos absolutos en que se presentan: la primera de ellas consiste en atribuir la culpa del deterioro de la situación económica exclusivamente al excesivo gasto y a la deuda pública de determinados países, como es el caso de España. Se olvida, sin embargo, que la deuda pública era muy baja en alguno de esos países cuando comenzó la crisis y que ha aumentado extraordinariamente como consecuencia de la necesidad de acudir a los mercados derivada de su pertenencia a la zona Euro. La segunda falacia consiste en presentar la limitación de los gastos sociales como única posibilidad de salida de la crisis y de promoción del equilibrio presupuestario. No se tiene en cuenta que el equilibrio presupuestario no se alcanza sólo mediante la reducción del gasto sino que se puede promover también por la vía del aumento de los ingresos públicos.

Respecto de la primera cuestión, hay que decir que, desde un punto de vista económico, la desconfianza de los mercados frente a España carecía de justificación objetiva al comienzo de la crisis, como evidencian los estudios económicos en los que se comparan la situación económica del Reino Unido y la de España, señalando la pertenencia a la zona Euro como explicación del peor trato que los mercados están dando a España pese a que, por sus indicadores económicos, debería ser al contrario. En el caso de España, la crisis no ha sido generada por el gasto social sino que, partiendo de la burbuja inmobiliaria, se ha visto amplificada por la incapacidad de respuesta a los ataques de los especuladores financieros, derivada de la pertenencia a la zona Euro (5).

Desde esa perspectiva, sin negar que existe en España como en otros países un excesivo déficit presupuestario y también una necesidad de reducir la deuda pública, lo cierto es que no son esas variables las que han provocado los ataques de los especuladores financieros. Por el contrario, es la pertenencia a la zona Euro lo que ha impedido que España pueda defenderse por medio del Banco de España como sí ha podido hacerlo el Reino Unido a través del Bank of England. La diferencia es obvia: al no tener control sobre su moneda como sí lo tiene el Reino Unido, España necesita recurrir a la deuda soberana, por lo que se ha convertido, como bien dice Paul Krugman, en un auténtico «prisionero» de la zona Euro (6). Sólo el Banco Central Europeo estaba en condiciones de remediar esa situación, pero no lo ha hecho hasta fechas recientes.

(5) Cf. al respecto el estudio de Paul DE GRAUWE sobre «The Governance of a Fragile Eurozone»: http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion_papers/Governance-fragile-eurozone_s.pdf.

(6) Cfr. el artículo de Paul KRUGMAN en *The New York Times*, el 28 de noviembre de 2010, «The Spanish Prisoner» (cfr. igualmente, el de 11 de septiembre de 2011, del mismo título y autor).

La prueba de que el problema de fondo es la política del Banco Central Europeo la tenemos en la importante relajación de la tensión provocada en torno a España e Italia cuando el BCE adoptó la iniciativa de prestar dinero a bajo interés a los bancos europeos o cuando posteriormente se produjeron las contundentes declaraciones de Mario Draghi en el sentido de que adoptaría todas las medidas que fueran necesarias para proteger al Euro.

Esto no quiere decir que España, como otros países de la zona Euro, no tenga responsabilidad alguna en la crisis. Su responsabilidad es innegable hasta el momento en que la crisis estalló. Lo que ocurre es que, a partir de ese momento, la responsabilidad se traslada en gran medida a las instituciones europeas porque, al no disponer España de capacidad para hacer frente a los mercados financieros mediante los instrumentos que tienen a su disposición los países europeos que no están integrados en la zona Euro, eran las instituciones europeas quienes tenían capacidad real para luchar eficazmente contra la crisis.

En definitiva, si bien se puede decir que la responsabilidad inicial de la crisis es de los Estados, también es preciso reconocer que esa responsabilidad corresponde a la Unión Europea en gran medida, a partir del momento en que estalla de la crisis, respecto de los Estados que forman parte de la zona Euro. Ha sido la política europea (o más bien, la ausencia de política europea) la que ha contribuido a agravar la crisis, al incrementar la carga financiera y la deuda pública de los Estados que, ante la inactividad de las instituciones europeas y la ausencia de instrumentos internos, derivada de la pertenencia a la zona euro, han tenido que someterse a las presiones de los mercados pagando tasas de interés muy elevadas.

La segunda falacia importante, tras la mencionada de atribuir la culpa de la situación a países que, en realidad, son en gran parte víctimas de su pertenencia a la zona Euro, consiste en la afirmación de que el equilibrio presupuestario sólo se consigue mediante los recortes en el gasto público. Sin embargo, sin negar la necesidad de una racionalización del gasto público —que no tiene que afectar necesariamente a los derechos sociales— el equilibrio se puede conseguir también mediante el aumento de los ingresos. Baste pensar solamente en las importantes cantidades que se podrían obtener por vía de ingresos mediante el aumento de la presión fiscal o a través de una política firme contra el fraude fiscal (7) para demostrar la falsedad de esta afirmación. Ciertamente no es un camino fácil el de la lucha contra el fraude fiscal en el contexto de la globalización. Pero que no sea fácil no quiere decir que no sea posible.

(7) En el caso de España, se calcula que el fraude fiscal supone entre el 20 y el 25 por 100 del PIB. Cfr.: <http://www.attacmadrid.org/d/11/090901191623.php>.

También sería posible promover una reacción desde la Unión Europea frente al poder omnímodo de los mercados y de los especuladores financieros. Es decir, atacar directamente las causas que han prolongado y agravado la crisis económica, en lugar de utilizar la crisis para imponer una determinada política económica.

En suma, sin restarle importancia a la crisis y a la necesidad de promover el equilibrio presupuestario, lo cierto es que el discurso dominante sobre la crisis se basa en algunas falacias a partir de las cuales se ha construido la idea de que sólo cabe una respuesta posible, desde el punto de vista económico, a los problemas económicos de los países europeos. Una afirmación que no es aceptable pero que está condicionando el ejercicio de la política y el funcionamiento de los sistemas constitucionales en algunos de los Estados miembros de la Unión Europea.

2. EL PUNTO DE PARTIDA: DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA PLURALISTA EN EUROPA

En el espacio constitucional europeo podríamos decir que, desde la segunda mitad del siglo pasado, el principio de democracia pluralista se había ido convirtiendo en el fundamento de todos los sistemas constitucionales nacionales. En particular, en los sistemas de constitución normativa, sobre la matriz común al constitucionalismo moderno establecida en la Revolución Francesa, basada en la limitación del poder público y en la garantía de los derechos, se había generado un cambio histórico en Europa que hacía posible la identificación plena de la disciplina jurídica «Derecho Constitucional» con un objeto material concreto: las constituciones basadas en la democracia pluralista y la normatividad de sus preceptos. Pluralismo y normatividad de la Constitución se implican recíprocamente porque la democracia pluralista exige, y hace posible al mismo tiempo, que la Constitución resuelva los problemas fundamentales de la sociedad a través del Derecho.

Esa transformación implicará también una reformulación del constitucionalismo liberal en el sentido de que se amplía el ámbito de los derechos que deben ser objeto de protección, a través del principio de Estado social (8) y,

(8) Cfr. el trabajo pionero de H. HELLER, «Rechtsstaat oder Diktatur?», 1929, versión española «¿Estado de Derecho o Dictadura?», 1929, en la recopilación del mismo autor *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985. Sobre el principio de Estado social, cfr. en la doctrina española: C. DE CABO, *La crisis del Estado social*, Barcelona, PPU, 1986; M. GARCÍA PELAYO, «El Estado social y sus implicaciones», 1975, recogido en la recopilación del mismo autor *Las*

como consecuencia, se redefine el papel del poder público en relación con los derechos (9), a la vez que se perfilan los mecanismos constitucionales que lo condicionan jurídicamente.

Si las constituciones normativas suponen una nueva fase en el desarrollo del constitucionalismo es porque vinculan, de manera indisoluble, el concepto de Constitución con la idea de democracia impidiendo así, en el plano teórico, el vaciamiento del principio de Estado de Derecho, que no será ya nunca más aplicable a un Estado que carezca de condiciones democráticas. En efecto, sólo la democracia hace posible el efectivo sometimiento del Estado al Derecho. En el plano constitucional, si bien no toda Constitución democrática tiene que ser necesariamente normativa, no es pensable una auténtica Constitución normativa que no sea democrática.

La democracia pluralista se configura así como una precondition de la normatividad constitucional porque la cualidad jurídica de la constitución sólo tiene sentido sobre la base del reconocimiento del pluralismo y del conflicto. Las reglas jurídicas son esencialmente mecanismos de ordenación social destinados a pacificar potenciales conflictos y a hacer posible así la seguridad jurídica en el ordenamiento y la paz en la sociedad. En el plano constitucional, el Derecho sirve para resolver conflictos fundamentales, que harían imposible o dificultarían en extremo la convivencia si no se canalizaran por medio de la Constitución normativa. En las sociedades europeas de postguerra esos conflictos se articulaban mediante un gran pacto social (Estado social de Derecho) que fue, simultáneamente, un gran pacto democrático (Estado constitucional de Derecho) (10).

Ambos elementos, el social y el democrático, comenzaron a cuestionarse, sin embargo, a finales del siglo XX, y han llegado muy debilitados a la primera década del siglo XXI, entrando ya en crisis como consecuencia de la actual si-

transformaciones del Estado contemporáneo, anteriormente citada; A. LÓPEZ LÓPEZ, «Estado social y sujeto privado: una reflexión finisecular», *Quaderni Fiorentini*, núm. 25, 1996; J. JIMÉNEZ CAMPO, Voz «Estado social y democrático de Derecho», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal editor, 1984, así como mi trabajo «A dimensão constitucional do Estado social de Direito na Espanha», *Direitos Fundamentais & Justiça*, núm. 2, Porto Alegre (Brasil), 2008.

(9) Cfr. sobre los derechos sociales, J. J. GOMES CANOTILHO, «Metodologia fuzzy y camaleones normativos en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales», en *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 6, 1998, págs. 35-50, así como «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ISSN 0214-6185, núm. 1, 1988, págs. 239-260. Cfr. igualmente el trabajo ya clásico de P. HÄBERLE, «Grundrechte im Leistungsstaat», 1971, en la recopilación del mismo autor, *Die Verfassung des Pluralismus*, Athenäum, Königstein/Ts., 1980.

(10) De ahí que se pueda afirmar con C. de Cabo que la crisis del Estado social implica también la del Estado democrático y la del Estado de Derecho. Cfr. *op. cit.*, págs. 10, 57.

tuación económica, en la que todas las respuestas a los problemas financieros vienen dadas desde fuera de los circuitos democráticos y tienen, además, un fuerte componente antisocial, como se está viendo de manera dramática desde el año 2011 que ha abierto la segunda década del siglo.

3. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES ESTATALES

Los últimos desarrollos de la tensión constitucional entre un poder político estatal cada vez más limitado, un poder económico global cada vez más desenfrenado y unas estructuras supranacionales, cada vez más desconcertadas e incapaces, se han podido ver, paradigmáticamente en los cuatro Estados miembros del sur de Europa, los que habían sido puestos en el punto de mira de los especuladores financieros: Portugal, Italia, Grecia y España. En el caso de Portugal, la crisis de gobierno de 2011 ha supuesto un salto cualitativo en la todavía corta historia del proceso de integración europeo. La política europea no sólo hizo caer indirectamente al gobierno de un Estado miembro sino que, tras la caída, los líderes europeos, encabezados por el Presidente del Eurogrupo, Jean Claude Juncker, declararon con contundencia que «gobierne quien gobierne», Portugal tendría que hacer los recortes previstos (11). Así pues, en las elecciones legislativas de junio de 2011, la ciudadanía portuguesa no tenía ya nada que elegir: las decisiones estaban tomadas desde fuera de Portugal.

El ejercicio de poder político para decidir no ya el cambio de gobiernos —provocado en Portugal por la dificultad para aplicar un programa impuesto desde fuera— sino incluso la política que obligatoriamente debe aplicar cualquier gobierno surgido de las elecciones democráticas, supone un hecho de extraordinaria relevancia en la configuración de la tensión constitucional entre el Estado democrático, el poder económico globalizado y las instituciones supranacionales. Es claramente un hecho de dimensión constitucional, que define una nueva Norma Fundamental, en sentido kelseniano, respecto de quien tiene el poder último para determinar la conformación de un orden jurídico.

Situado ya el Estado democrático frente a un poder externo, no claramente definido, que limita las condiciones de ejercicio del poder político dentro de la Constitución, es comprensible el siguiente paso, el segundo acto del drama

(11) Cfr. diario *El País* de 25 de marzo de 2011: http://www.elpais.com/articulo/economia/Juncker/Gobierne/quien/gobierne/Portugal/tendra/hacer/recortes/elpepueco/20110325elpepueco_1/Tes.

constitucional europeo: la formalización específica de ese poder externo como poder constituyente en el orden estatal. Eso es lo que ocurrió en España mediante la reforma constitucional de 2011 (12), precursora de otras que han de seguir otros países europeos en aplicación del posterior Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (13). En el caso de España no había todavía, en ese momento, un acuerdo para establecer ese nuevo Tratado, ni tampoco una actuación ordinaria de las instituciones europeas (un debate en el Parlamento Europeo o en el Consejo) que justificaran la reforma constitucional sino tan sólo procedimientos informales seguidos por autoridades europeas que carecen de competencia para ello y que llegaron a «recomendar» a dos Estados miembros que realicen nada menos que reformas constitucionales (14) para «calmar» a los mercados (15).

El instrumento para promover tal reforma no ha sido otro, en efecto, que un mero poder fáctico que se manifiesta a través de declaraciones en prensa de líderes políticos, contactos informales o cartas de recomendación emitidas por el Presidente del Banco Central Europeo. Ante la ausencia de competencias formales por parte de la Unión Europea, se optó —en este como en otros casos— por utilizar procedimientos informales que se sitúan mucho más allá de las competencias de la Unión y que ponen en cuestión principios fundamentales de la construcción europea tales como el de atribución o el de subsidiariedad.

La reforma constitucional española siguió un procedimiento muy rápido, mediante el acuerdo entre el Gobierno y el principal partido de la oposición de

(12) Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (BOE de 27-9-2011).

(13) Cfr.: http://european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf.

(14) De acuerdo con el texto de la carta fechada el 5 de agosto de 2011 y enviada por Mario Draghi y Jean-Claude Trichet (los presidentes entrante y saliente del BCE) al Presidente del Consejo de Ministros italiano, tal y como sería publicada por el diario *Corriere della Sera* el 29 de septiembre de 2011 (disponible en Internet en: http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati): «In view of the severity of the current financial market situation, we regard as crucial that all actions listed in section 1 and 2 above be taken as soon as possible with decree-laws, followed by Parliamentary ratification by end September 2011. A constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate.»

(15) Habría que poner en duda que los mercados tuvieran un conocimiento tan directo de la Constitución Española o de sus reformas. Buena prueba de ello la tuvimos el 19 de octubre de 2011, menos de un mes después de entrar en vigor la reforma, cuando una agencia de calificación bajó la nota de «la República de España», en lugar del Reino de España, causando así la sorpresa general: <http://www.expansion.com/2011/10/19/mercados/1319060457.html?a=3b0ec98442bd89b11495f60da8e9f5f2&t=1333818311>.

entonces y no se sometió a referéndum (facultativo en este caso) por el temor a que esa apelación a la ciudadanía pudiera generar mayor inestabilidad en los mercados. Esa negativa resulta expresiva, de nuevo, del angostamiento progresivo de las condiciones democráticas y de la pérdida de calidad democrática del espacio público nacional. La sola posibilidad de realizar un acto democrático tan básico como es el sometimiento a referéndum de una reforma constitucional es vista con desconfianza y con recelo (16).

Es comprensible entonces que el tercer acto de este drama se desarrollara a partir del momento en que el entonces Presidente del Gobierno de Grecia propuso la celebración de un referéndum para que la ciudadanía de ese país pudiera pronunciarse sobre el segundo plan de rescate (17). El anuncio de la posible convocatoria de un referéndum provocó una reacción contundente de los líderes europeos junto con la decisión de la UE de bloquear los ocho mil millones de euros de préstamo a Grecia correspondientes al siguiente tramo de rescate hasta tanto no se resolvieran las dudas sobre el referéndum griego, lo que provocó que no se convocara el referéndum así como la formación de un gobierno de unidad nacional con la sustitución, el 11 de noviembre de 2011, del Primer ministro Papandreu por un «técnico» al frente del Gobierno, el que fuera gobernador del Banco de Grecia y vicepresidente del Banco Central Europeo, Lukás Papademos.

Por lo que se refiere a Italia, también se produjo la sustitución del Gobierno Berlusconi por un «Gobierno técnico», liderado por Mario Monti, el 16 de noviembre de 2011. La crisis de la deuda, con la subida de la prima de riesgo hasta niveles muy elevados, y la sensación extendida de que Berlusconi no estaba realizando las reformas exigidas por los mercados serían el detonante de este cambio de Gobierno.

Tanto el gobierno griego como el italiano serían caracterizados como «Gobiernos técnicos», poniéndose en duda su legitimidad democrática de origen. Respecto de esta última, poco hay que decir, porque fueron nombrados de acuerdo con los procedimientos democráticos establecidos en las Constituciones correspondientes. Valoración distinta merece su condición de «Gobiernos técnicos» que habrían dado lugar a una especie de «suspensión de la política». Ni estos gobiernos debían caracterizarse —como se hizo habitualmente— como Gobiernos «técnicos» ni dejaron a un lado la política. Se trataba, como

(16) La reforma constitucional, que afecta al artículo 135 de la Constitución Española de 1978, entró en vigor el 27 de septiembre, el mismo día de su publicación oficial.

(17) Cfr. el diario *El País* de 31 de octubre de 2011: http://economia.elpais.com/economia/2011/10/31/actualidad/1320049984_850215.html.

no podía ser de otra manera, de Gobiernos «políticos», que ocultaban bajo su perfil técnico la función que se les había encomendado: la imposición incondicional de una determinada política, limitando así el amplio cauce del pluralismo constitucional.

4. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

La formulación del modelo de integración europea seguido hasta ahora (18) ha conducido a inutilizar las funciones de la Constitución nacional sobre un ámbito muy amplio de ejercicio del poder público. Por un lado, el control del poder y la garantía de los derechos constitucionales, que se ven dificultados por la traslación de las decisiones a un espacio europeo sin ciudadanía (19). Por otro lado, la canalización de los conflictos internos, que se ve imposibilitada por el propio modelo de integración, que transforma los conflictos sociales y políticos internos en conflictos nacionales frente a Europa (20).

En los últimos años, y especialmente a partir de 2011, se ha producido una transformación importante en el esquema de relaciones entre la Unión Europea y los países de la zona Euro especialmente afectados por la crisis económica, debido a las limitaciones que la integración en el euro impone a sus políticas económicas. Hasta ahora, el modelo de integración europea se basaba en la imputación a Europa de la responsabilidad por las políticas impopulares y restrictivas de derechos. Pero se trataba básicamente de una excusa formal, porque los propios Estados, que atribuían a las instituciones europeas esa responsabilidad, decidían esas políticas junto con sus demás socios europeos en el Consejo. En el lenguaje economicista de estos últimos tiempos podríamos decir que Europa era el «Banco malo» al que se le asignaban los «activos tóxicos», liberando así

(18) Cfr. al respecto mi trabajo «Le Corti Costituzionali e il processo di integrazione europea», en AAVV, *Anuario 2006 – La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, Jovene, 2010, págs. 257-308. Existe versión castellana: «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, enero-junio de 2007. Disponible en Internet en: <http://www.ugr.es/~redce/>.

(19) Cfr. mi trabajo «Federalismo e integração supranacional. As funções do Direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização», en Paulo Roberto BARBOSA RAMOS (org.), *Constituição e federalismo no mundo globalizado*, São Luis, EDUFMA, 2011, págs. 24-47.

(20) Cfr. mi trabajo ya citado «Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo», en *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011.

a los Gobiernos nacionales de pesadas cargas democráticas y de límites constitucionales inconvenientes.

Por el contrario, lo que está pasando desde que estalló la crisis y comenzó la presión de los especuladores financieros sobre el euro, es que esa excusa ha pasado a convertirse en una realidad, porque ahora son efectivamente las instituciones europeas las que adoptan las decisiones —a veces fuera del marco institucional propio de la Unión— y las que imponen políticas a los Estados que los gobernantes nacionales se ven obligados a seguir sin haber participado realmente en su adopción. Ante la incapacidad de Europa para resolver los problemas derivados de la crisis y para responder unida al ataque de los especuladores financieros, los Gobiernos nacionales de la zona Euro ya no pueden trasladar sus «activos tóxicos» —que son más tóxicos precisamente por su pertenencia a la zona Euro— a Europa, con lo que están sufriendo por primera vez, de un modo muy dramático, las consecuencias de un modelo de integración que les había favorecido hasta ahora.

Ante todo, lo primero que hay que señalar es que la afectación del nivel constituyente y de la democracia pluralista que hemos tenido ocasión de ver desde el año 2011 en relación con determinados países europeos no es algo nuevo. A nivel mundial hace ya tiempo que determinadas instancias externas condicionan la política económica de los Estados nacionales (21). En el plano europeo, por otro lado, el ejercicio de poder constituyente por las instancias europeas sobre los Estados miembros es algo comúnmente admitido (22), dando lugar a una auténtica fragmentación del poder constituyente (23).

(21) Recordemos el tan cuestionado «Consenso de Washington» y sus efectos negativos sobre Latinoamérica.

(22) P. Häberle habla de la «europeización» de la teoría del poder constituyente y del poder de reforma, así como de Europa como poder constituyente mediato o indirecto, aunque no por referencia sólo a la Unión Europea (también al Consejo de Europa, por ejemplo). Cfr. P. HÄBERLE, «Europa -eine Verfassungsgemeinschaft?», en la recopilación del mismo autor *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Baden-Baden, Nomos, 1999, págs. 94-5. Cfr. en un sentido más amplio, el planteamiento de este autor sobre el Estado constitucional cooperativo: P. HÄBERLE, «Der kooperative Verfassungsstaat», 1978, ahora en *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996. Cfr. igualmente W. VON SIMSON, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965. En la doctrina española, cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

(23) Cfr. mis trabajos «El status constitucional de la reforma y la fragmentación del Poder Constituyente», en AAVV, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, 2002, págs. 99-130, y «La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Sexagésimo aniversario, Número conmemorativo 1948-2008, Año 2008.

Más que de un cambio, podría hablarse, por tanto, de una nueva etapa en una línea evolutiva que está generando un progresivo desapoderamiento del poder estatal, incluyendo a sus estructuras constitucionales. En el caso de Europa, lo que está aportando esta etapa es una profundización en el déficit democrático del Derecho constitucional europeo en sus diferentes niveles (24) que se manifiesta por el modo en que se descuidan los procesos internos de decisión, pese a la relevancia de las decisiones adoptadas por las instancias europeas.

En los supuestos a los que nos hemos referido anteriormente y que afectaban a Portugal, España, Grecia e Italia, las líneas de actuación que se han «recomendado» desde las instancias europeas no han sido adoptadas tras un debate democrático en el Parlamento Europeo. Tampoco han sido decididas por el Consejo mediante los procedimientos en los que el Estado afectado podía expresar su opinión y votar. Por el contrario, han sido el Presidente del Eurogrupo o el Presidente del Banco Central Europeo los que, a través de procedimientos informales, han presionado a los Estados, indicándoles el camino a seguir en el plano legislativo y también en el constitucional.

En realidad, Europa se está moviendo en función del poder económico de los Estados y no desde la manifestación democrática de su ciudadanía y, por tanto, lo está haciendo desde una lógica totalmente diferente a la democrática. Es ese poder económico el que envía mensajes que después son reproducidos por instituciones europeas de segundo nivel (25) condicionando, limitando o dirigiendo directamente la política económica de los otros Estados de la zona Euro.

No estamos en presencia de un gobierno económico democrático de Europa sino de un gobierno de Europa desde la economía. Esto supone que el punto de partida sea la aceptación incondicional de las presiones de los mercados, en cuya lógica se sitúan todas las soluciones que desde Europa (aunque no por la propia Unión Europea a través de sus mecanismos formales de adopción de decisiones) se están ofreciendo para afrontar la crisis.

(24) Entendemos por «Derecho Constitucional Europeo», en sentido estricto, el Derecho Constitucional de la Unión Europea y, en sentido amplio, el Derecho Constitucional de los diversos espacios constitucionales que interaccionan entre sí en Europa, incluyendo los de los Estados miembros y sus estructuras territoriales (Constituciones de Länder o Estatutos autonómicos o regionales). Cfr. al respecto mi trabajo sobre el Derecho Constitucional Europeo, incluido en: Francisco BALAGUER CALLEJÓN (coord.), Gregorio CÁMARA VILLAR, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, María Luisa BALAGUER CALLEJÓN, José Antonio MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional*, 7.^a ed., vol. 1, Madrid, Tecnos, 2012, capítulo IX.

(25) De segundo nivel desde una perspectiva democrática, por mucho que puedan tener gran relevancia desde el punto de vista económico.

5. LA DIMENSIÓN NACIONAL DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

El declive del Derecho Constitucional, acentuado en Europa en los primeros años del nuevo siglo y milenio, especialmente desde que estalló la crisis económica, debe entenderse como una crisis de las funciones históricas de la Constitución, que ya no se desarrollan exclusivamente en el marco del Estado nacional y, por tanto, como una crisis que se proyecta sobre la diversidad de espacios constitucionales, infra y supraestatales.

Por lo que al ámbito de la Unión Europea se refiere, la crisis está generada por un modelo de integración que impide el desarrollo de las funciones históricas del Derecho constitucional, dificultando así la formación de una específica identidad constitucional europea. En el ámbito estatal, por el contrario, la fuerte identidad constitucional nacional no se corresponde con las transformaciones derivadas del proceso de integración supranacional en el contexto de la globalización.

Podíamos hablar así de una sobredimensión del nivel constitucional estatal respecto del supranacional, que se explica por motivos históricos y que se corresponde también con una sobredimensión del espacio público estatal, si tenemos en cuenta las posibilidades reales que tiene actualmente el Estado de resolver los problemas que afectan a la ciudadanía. La responsabilidad política y los mecanismos constitucionales de control se concentran en el nivel estatal pese a que muchas de las antiguas competencias estatales están ahora transferidas a las instancias supranacionales.

En ese ámbito supranacional, sin embargo, el espacio público está infradimensionado, al igual que ocurre con los controles constitucionales de los poderes públicos europeos, lo que facilita que se produzcan situaciones como las que están afectando a Portugal, España, Grecia e Italia desde ese «*annus horribilis*» para el Derecho Constitucional que fue el 2011. Es necesario, por tanto, redimensionar los espacios políticos para ajustarlos a la realidad de los procesos de poder que expresan. En la actualidad, la ausencia de densidad democrática del espacio público europeo ha generado una incapacidad de respuesta de las ciudadanía nacionales frente a las decisiones que son adoptadas en el ámbito europeo y se imponen a los Estados.

Esas decisiones han llegado al punto de limitar el orden constitucional interno y la democracia pluralista hasta extremos que ponen seriamente en cuestión la continuidad de los pactos constituyentes que se produjeron en el contexto del Estado nacional, basados en el principio de Estado social y en la intervención pública sobre la economía. Frente a las presiones derivadas del proceso de globalización, las instancias supranacionales europeas están fallando claramente

en su tarea de proteger a los Estados miembros en el marco de las obligaciones de solidaridad derivadas del proyecto común europeo.

El lema de la Unión Europea: «unida en la diversidad» se ha transmutado en el lema «dividida en la adversidad» con el que se están afrontando (o, más bien, no se están afrontando) los problemas generados por la crisis económica y las presiones de los mercados.

Naturalmente, todo esto no supone negar la gravedad de la crisis económica ni tampoco rechazar que la estabilidad presupuestaria sea una fórmula de buen gobierno que debe estar en el horizonte de la política económica de la UE y de los Estados miembros. Sin embargo, la estabilidad presupuestaria no puede servir de coartada para la imposición de determinadas políticas que se presentan como inevitables, cuando no lo son. El discurso dominante sobre la crisis económica nos está conduciendo a una situación dramática en el terreno constitucional no porque todas las soluciones que se proponen sean inaceptables desde el punto de vista democrático. Muchos de esos planteamientos se pueden debatir en el plano político y se pueden implantar por medio de elecciones democráticas. Otros quizás resulten contrarios a las Constituciones nacionales, por lo que exigirían reformas constitucionales sustentadas en los consensos necesarios. Ahora bien, lo que resulta inaceptable es descalificar como «económicamente inviables» y, por tanto, políticamente descartables, a las demás propuestas.

La cuestión es, sin embargo, que no cabe, debido al proceso de globalización, una alternativa nacional a los procesos de integración supranacional. Los problemas actuales del Estado nacional ya no son sólo de carácter interno, sino que se derivan, en gran medida, de la intervención de instancias globales. Las soluciones serán, en su mayor parte, de carácter global y supranacional. Así pues, la plena recuperación de la democracia pluralista y de las funciones del Derecho constitucional —incluso dentro del espacio nacional— tendrá que partir en el futuro del marco supranacional. En el caso de los Estados europeos, del europeo.

Por eso tiene tanta importancia el respeto a las reglas de decisión establecidas en los Tratados y el sometimiento de las instituciones europeas al Derecho. Como también la tiene la necesaria profundización democrática que haga posible que las soluciones que se adopten en relación con los grandes problemas que tiene la Unión Europea no se decidan por los gobernantes de cualquier Estado miembro, sino por el conjunto de la ciudadanía europea.

RESUMEN

Este trabajo propone una «interpretación constitucional de la crisis» frente a la «interpretación económica de la Constitución» que se está extendiendo en el debate

público europeo. Esa interpretación económica, que aquí se cuestiona, está provocando la inhabilitación de las funciones esenciales de la Constitución en algunos países europeos. En el *plano formal*, debido a las limitaciones al pluralismo político que se generan como consecuencia de un discurso económico que se plantea como única alternativa posible. Estas limitaciones impiden que la Constitución cumpla su función nuclear de canalizar los conflictos sociales y políticos fundamentales, al imponer unas condiciones objetivas previas al proceso democrático que conducen a la negación del conflicto. En el *plano material*, por las restricciones de derechos constitucionales a que está conduciendo. Los sistemas constitucionales nacionales están sufriendo así una pérdida de calidad democrática que, en última instancia, está siendo impulsada por la ausencia de densidad democrática del espacio público europeo. Pero las soluciones no serán ya nacionales: es necesario repensar Europa desde el Derecho constitucional desde el plano supranacional europeo como también repensar Europa desde el Derecho constitucional. La recuperación de la democracia pluralista y de las funciones del Derecho constitucional tendrá que partir de un marco supranacional europeo plenamente democrático.

PALABRAS CLAVE: Derecho constitucional europeo; pluralismo; democracia; crisis económica.

ABSTRACT

This paper proposes a «constitutional interpretation of the crisis» against the «economic interpretation of the constitution» that it is being imposed in the European public debate. This economic interpretation, which is questioned by us, produces the deactivation of the core functions of the Constitution in a number of European countries. On a *formal* level, because of the restrictions of pluralism that are generated as a consequence of an economic narrative which presents itself as the only choice possible. Those limitations impedes the Constitution from performing its core function of articulating social and political conflicts through the imposition of preconditions to the democratic process that lead to the denial of the conflict. On a *material* level, this economic interpretation is producing significant restrictions of constitutional rights. National constitutional systems are suffering then a loss of democratic quality which, in the final instance, is propelled by the lack of democratic density in the European public sphere. But the solutions can no longer be national: it is necessary to rethink Constitutional Law from the European supranational level as to rethink Europe from Constitutional Law. The recovery of a pluralist democracy and the functions of Constitutional Law has to be based upon a democratic European framework.

KEY WORDS: European Constitutional Law; pluralism; democracy; economic crisis.

