

La solidaridad como problema constitucional. El ejemplo de la Unión*

Miguel Azpitarte Sánchez

SOMMARIO: 1. La dimensión constitucional de la solidaridad económica: un problema clásico. – 1.1 Las asimetrías económicas como manifestación típica de la dimensión político-constitucional de la solidaridad. – 1.2 Del Estado social al Estado competitivo: breve recordatorio de las alternativas conceptuales. – 1.3 La juridificación de la economía: de la neutralidad a la limitación de actuaciones. – 2. El modelo inicial en el proceso de integración: ¿quién necesita la solidaridad? – 2.1 La construcción de la integración a través del derecho. – 2.2 La integración a través del derecho: un modelo constitucional. – 2.2.1 El mito fundacional y su antítesis: derecho frente a política. – 2.2.2 La teoría jurídico-constitucional: los Tratados como Constitución material. – 2.2.3 La teoría político-constitucional. – 2.2.4 La teoría institucional. – 3. La crisis económica del 2008: el paradigma de la austeridad y sus consecuencias sobre el modelo previo. – 4. La crisis económica derivada de la pandemia (2020): continuidad y transformación? – 5. El problema político de la solidaridad en la Unión. – 5.1 La paradoja democrática que encierra la solidaridad europea. – 5.2 Primera hipótesis: ¿Solidaridad sin democracia? La política monetaria. – 5.3 Segunda hipótesis: ¿solidaridad sin conflicto? – 5.3.1 ¿Cómo integra la Unión el conflicto? – 5.3.2 El vaciamiento de los instrumentos estatales para articular el conflicto. – 6. Resumen.

1. La dimensión constitucional de la solidaridad económica: un problema clásico

1.1 Las asimetrías económicas como manifestación típica de la dimensión político-constitucional de la solidaridad

Las asimetrías económicas (zonas más ricas que otras en una misma estructura política) hacen presente la experiencia de la desigualdad: nacer en un determinado lugar implica tener mejores o peores posibilidades de prosperidad¹. La respuesta a este problema varía según la unidad política en

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ Sobre las asimetrías económicas como problema constitucional, véase por todos M. Arjona Sánchez, *El euro, entre la nostalgia postmoderna al oro o un supra-federalismo europeo. Un debate constitucional*, Pamplona, 2021.

la que se plantee. Si lo formulamos en el ámbito del Estado constitucional contemporáneo, encontramos hoy una solución estándar en su planteamiento general, al menos desde el punto de vista teórico (cuestión distinta es que tal respuesta sea satisfactoria). Conjuga políticas presupuestarias y tributarias de redistribución con la mecánica de las libertades propias de la economía de mercado (propiedad, contrato, empresa, herencia), definiendo lo que tradicionalmente se califica como Constitución económica². Así, las decisiones personales (en forma de consumidor o productor), unidas a las condiciones de partida, marcan diferencias que toleramos siempre que aseguremos un cierto nivel de servicios públicos, entre ellos una garantía vital mínima al conjunto de los ciudadanos.

Esta respuesta parte de una premisa ontológica, que nos remite al sentido de pertenencia, según el cual estamos dispuestos a ceder algo de nuestra riqueza a nuestros conciudadanos³. Es verdad que cabe una visión más descarnada, que sostendría que las políticas de redistribución son una parte menor del gasto público y que las toleramos si componen un paquete destinado a generar un beneficio común en forma de economías de escala. O incluso podemos afirmar que admitimos la redistribución porque evita conflictos sociales que arriesgan el funcionamiento de la economía tal y como la conocemos. Da igual, tomemos una u otra perspectiva, la premisa de la pertenencia es el eslabón necesario de las políticas de redistribución con las que afrontamos los desequilibrios económicos.

La solución a este problema se hace más difícil cuando superamos la frontera del Estado y pensamos la cuestión en el contexto de la economía internacional. La dificultad nace, precisamente porque no se da el a priori de pertenencia que justificaría las iniciativas redistributivas. Ahora bien, si fijamos nuestra atención en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, recordaremos cómo en el mundo de las superpotencias, se ponen en marcha, a uno y otro lado del telón de acero, procesos de redistribución entre Estados, en los que el criterio de la nacionalidad es sustituido por el ideológico. No es preciso subrayar que la inversión de los Estados Unidos o de la Unión Soviética fuera de sus fronteras estaba subordinada al

² Concepto que en el último siglo ha estado sometido a intensos debates, lo cual refleja su relevancia, véase D. Dobre, *Constitución económica: una propuesta al debate conceptual*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-48, 2020.

³ Sobre la pertenencia como elemento constitutivo del Estado, por todos H. Arendt, *On revolution*, Londres, 1963, 15 y ss.

cumplimiento de unos determinados parámetros. Es este el problema que quiero explorar, el de la solidaridad económica supranacional, en concreto a la luz de la Unión.

1.2 Del Estado social al Estado competitivo: breve recordatorio de las alternativas conceptuales

La relación del poder público (el Estado y su derecho) con la economía (esencialmente el mercado en tanto que instrumento de asignación de recursos) es la especie de un problema superior, el ajuste entre el Estado y la sociedad⁴. Este último binomio explica la propia razón de ser del derecho público, que en resumidas cuentas no es otra cosa sino el conjunto de reglas que ordena el vínculo entre las instituciones y los ciudadanos⁵. Sabemos que el modo de disponer esas reglas ha ido cambiando en la historia, evolución que, en consecuencia, también ha reformulado el nexo entre el poder público y la economía.

El marco conceptual en el que nos desenvolvemos hoy día está dominado por la idea del Estado social y democrático de derecho, cuyo éxito teórico se refleja en el hecho de haber trascendido el campo socio-económico, consolidándose incluso como categoría jurídica. Sus elementos esenciales son de sobra conocidos. Todo parte de la idea de sustituir una comprensión formal de libertad, por otra material. Para ello se reconocen como derechos, en muchos casos fundamentales, los mecanismos de conflicto colectivo (sindicación, huelga y negociación colectiva), canalizando la disputa que había desgarrado la Europa de entreguerras. Además, el Estado se responsabilizó de ciertos servicios, que habían de ser prestados garantizando un acceso universal y en condiciones de igualdad (desde el abastecimiento del agua, pasando por la sanidad y la educación como ejemplos más significativos). Asimismo, se comenzó a desplegar una amplísima actividad normativa, dirigida a proteger a los agentes más débiles en las relaciones económicas, singularmente los trabajadores y los consumidores.

⁴ K. Hesse, Observaciones sobre la actualidad y el alcance de la distinción entre estado y sociedad (trad. Azpitarte Sánchez, M.), en P. Cruz Villalón – M. Azpitarte Sánchez, (Ed.), *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, 2011, 117-130; E. Böckenforde, Die bedeutung der unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, en *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, 209-243.

⁵ Por ejemplo, sobre este debate siempre inacabado, D. Grimm, *Sobre la identidad del derecho público*. Madrid, 2015.

El Estado social y democrático de derecho continúa operando como paradigma teórico e ideológico. No obstante, sin llegar a desplazarlo, a lo largo de los años noventa, apareció en la literatura académica la referencia al Estado regulador, que intentaba propugnar algunas modulaciones⁶. Con la citada expresión se puso el acento en una corriente que postulaba la disminución de la intervención del Estado en los mercados. Se mantenía la idea de que el poder público había de asegurar ciertos servicios, pero se pretendía que lo hiciese de otro modo. No era necesaria su gestión estatal directa o indirecta, sino que bastaba con garantizar que los mercados operasen sin perturbaciones provocadas por los diversos agentes económicos, logrando una eficiente asignación de recursos. Solo serían necesarias ciertas modulaciones a través de categorías como las obligaciones de servicio público, con las que se imponían a las empresas la responsabilidad de universalizar el servicio como contrapartida a sus beneficios.

Actualmente estamos ante un nuevo envite teórico, el del del Estado competitivo⁷. El término señala la dependencia que el Estado tiene de los mercados financieros. Se vive con normalidad que la deuda pública supere el 100% del producto interior bruto. Este dato indica por sí solo que la acción estatal no se sustancia hoy exclusivamente a través de los tributos, sino que necesita los ingresos que generan los empréstitos. Este vínculo con los mercados financieros manifestó todos sus problemas en la crisis del 2008, en la que vimos cómo algunos Estados, entre ellos España, de la noche a la mañana, perdieron toda capacidad de financiación externa, incurriendo en una crisis de solvencia, que hubiera desembocado en la quiebra, si no llega a ser precisamente por la intervención de los Estados miembros de la Unión. Por tanto, los Estados compiten por obtener financiación. Y en esa lucha han de exhibir determinadas políticas que sean percibidas como garantía de pago.

⁶ Respecto al concepto de Estado regulador, por todos, G. Majone, *From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance*, in *Journal of Public Policy*, 17, 2, 1997, 139 ss. G. Majone, *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics*, 22, 1, 1999, 1 ss.

⁷ Al respecto de este concepto, por todos, P. G. Cerny, *Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization*, in *Government and Opposition*, 32, 2, 1997, 251; T. Fougner, *The state, international competitiveness and neoliberal globalisation: Is there a future beyond 'the competition state'?*, in *Review of International Studies*, 32, 1, 2006, 165.

1.3 La juridificación de la economía: de la neutralidad a la limitación de actuaciones

Los cambios en la morfología del Estado por su relación con la economía poseen su eco en el derecho público. Sabemos que con el Estado social y democrático de derecho se habilitaron campos que tradicionalmente le habían quedado vedados al poder estatal (las relaciones laborales, los contratos entre particulares, por ejemplo). Además, progresivamente, las Constituciones se fueron llenando de objetivos con los que guiar la política económica.

No obstante, este enriquecimiento de las Constituciones dejó indemne el principio de neutralidad económica. Se entendía que la diversidad de orientaciones normativas abría a la mayoría de gobierno un cauce amplio para definir la política económica. Coexistían derechos fundamentales que limitaban al Estado (propiedad, libertad de empresa), con otros, también fundamentales, que protegían al trabajador (sindicación, huelga), así como objetivos aparentemente contradictorios (libertad de empresa versus planificación). Esta circunstancia impedía cualquier lectura dominante de la norma suprema. Se sostenía que la neutralidad constitucional dejaba oscilar entre una economía de mercado con una intervención estatal mínima, a una economía de mercado intensamente planificada.

Sin embargo, en los años ochenta, en paralelo a la idea del Estado regulador, comienza a producirse un giro en el tipo de normas con las que se quiere ordenar la política económica. Los Estados de economía acumularon déficits altísimos, gastando mucho más de lo que ingresaban a través de los tributos, recurriendo para su financiación a la deuda pública. Se impuso entonces en el pensamiento económico la idea de que los déficits aumentaban la inflación reduciendo la riqueza, mientras que el ajuste presupuestario provocaba una disminución del precio del dinero potenciando el crecimiento.

Además, se puso de manifiesto que el déficit causaba un dilema constitucional, en tanto que suponía adoptar decisiones (la de endeudarse) que condicionaba a las generaciones futuras. Tendrían que destinar parte de sus ingresos a pagar los intereses de un incremento de gasto sobre el que no habían decidido. Esta naturaleza constitucional del problema animó la reflexión encaminada a exigir mediante reglas jurídicas en forma de prohibición un comportamiento de los poderes públicos que se ajustase a la llamada *golden rule*. El gasto, en especial el corriente, no debía rebasar los ingresos públicos.

La juridificación de una máxima o criterio de política económica buscaba, y aun lo pretende, una serie de objetivos. En primer lugar, quería evitar conductas de los poderes públicos que perturbasen la racionalidad económica. Preocupaba el desacople entre el ciclo electoral y el ciclo económico. Se consideraba que, a menudo, la mayoría de gobierno aumentaba el gasto, alentada por la proximidad de las elecciones. Se obviaba la oportunidad de esa medida en atención a las circunstancias económicas del momento, creando incentivos perversos ajenos a la racionalidad económica. En segundo lugar, se pretendía estipular una directriz política compartida que trascendiese las disputas entre mayoría y oposición. Por ello se postulaba su introducción en las Constituciones, para así excluir la cuestión del debate político cotidiano. La regla del equilibrio presupuestario pasaba a tener una rigidez comparable a otros asuntos políticos fundamentales. Finalmente, se quería generar un efecto simbólico destinado a los mercados. Un ejemplo excelente en este sentido fue la reforma de la Constitución española realizada en el año 2011, por el procedimiento de urgencia. En pleno contexto de crisis económica, con una gran debilidad del Estado para financiarse en los mercados, se creyó que llevar a la norma suprema el compromiso de la estabilidad presupuestaria (compromiso que por otro lado ya existía en una ley orgánica) reforzaría la imagen de España en la competición por obtener financiación.

2. El modelo inicial en el proceso de integración: ¿quién necesita la solidaridad?

2.1 La construcción de la integración a través del derecho

La vinculación entre derecho y economía tiene una profunda raigambre histórica en el proceso de integración. Incluso puede sostenerse que, en virtud de su éxito, cundió esa idea central de juridificar la economía. Basta recordar ahora que el mercado interior, su ingenio inicial, quiso ser un producto genuinamente jurídico. Se postuló la llamada integración negativa a través de las libertades fundamentales garantizadas por el Tribunal de Justicia. Y la garantía de la competencia en el mercado, asegurada por la Comisión, que operaba como una agencia independiente. Cuando no bastaba con estos medios, la integración positiva, nuevamente a través del derecho, ahora en forma de producción normativa, transformaba la realidad económica.

Los otros dos grandes hitos en la historia del proceso de integración también se explican en términos jurídicos. El Acta Única Europea, que

relanzó el mercado interior, nuevamente confió en la planificación normativa como mecanismo básico. Distinguió aquellas materias de menor importancia en las que la ordenación del mercado podía generarse aceptando la libre circulación en virtud del cumplimiento de la normativa de origen, asumiendo que esa normativa garantizaba una calidad mínima aceptable por todos. Para las cuestiones más importantes se unificarían las condiciones de producción y prestación. La gran novedad consistió en acelerar y facilitar esa armonización a través de dos vías. De un lado, confiar a organismos autónomos la tarea de estandarizar las normas técnicas de producción. De otro, facilitar la incorporación de esa estandarización al sistema jurídico comunitario reduciendo la mayoría necesaria en el Consejo requerida para su aprobación.

Más tarde, la unión económica y monetaria también encontró en el derecho su piedra angular. Es capital recordar la distinta intensidad con la que se concibió la política monetaria, competencia exclusiva (art. 105 y ss. Tratado de Maastricht), frente a la política económica una «cuestión de interés común» (art. 103 y ss. TM). Con esta diferencia se buscaba una fuerte estabilidad de precios, pero manteniendo la responsabilidad de cada Estado en su política presupuestaria y tributaria. Esta autonomía de los Estados miembros encarnaba una idea de democracia muy concreta: puesto que no existía un pueblo europeo, las decisiones claves en política económica habrían de quedar en manos de los parlamentos nacionales. En definitiva, no había margen para imaginar un Estado federal europeo.

Esa distancia entre la política monetaria y la económica planteaba un problema inédito: ¿cómo lograr la mínima convergencia necesaria para lograr que Europa fuese una zona monetaria óptima?⁸ Ahí entró en juego el derecho. Se marcaron tres fases para el proceso de construcción de la unión monetaria, que irían desde 1992 al 2000, y en la última el Consejo habría de decidir si al menos una serie de Estados cumplían los llamados criterios de convergencia recogidos en un Protocolo anejo al Tratado (art. 109 J). Estos criterios fueron: una inflación que no superara el 1,5% de los tres países con mejor comportamiento; ausencia déficit excesivo; dos años sin devaluaciones; y un tipo de interés no superior al 2% de los bonos a largo plazo.

⁸ Sobre la cuestión de la zona monetaria óptima, M. Arjona, ob. cit; D. Dobre, *El Banco Central Europeo y su posición constitucional en el Estado y la Unión Europea*, tesis doctoral, en prensa.

2.2 *La integración a través del derecho: un modelo constitucional*

2.2.1 *El mito fundacional y su antítesis: derecho frente a política*

La idea de las Comunidades Europeas como Comunidad de Derecho es el mito fundacional del proceso de integración⁹. Conviene no olvidar que su antítesis, y casi diríamos que su némesis, fue la Comunidad Política Europea y en menor medida la Comunidad Europea de Defensa. Con la apelación al Derecho como elemento adjetivador, indiscutiblemente se buscaba dejar a un lado cualquier atisbo de politización, cuestión que quedaba bajo el dominio de los Estados miembros.

La forma de producir derecho derivado también reflejaba lo vocación de diluir lo político. Se caracterizaba por procedimientos dirigidos a alcanzar un amplio consenso entre las partes afectadas. Se separaba así de la dicotomía entre mayoría y oposición, lógica que lubricaba el funcionamiento de las instituciones estatales. Y, sobre todo, encajaba perfectamente con el objetivo prioritario de la integración, que no era otro que la construcción de un mercado interior. Se entendía que este necesitaba seguridad jurídica por encima de todo y que podía separarse del Estado.

2.2.2 *La teoría jurídico-constitucional: los Tratados como Constitución material*

La idea de la Comunidad de Derecho recibió bien pronto de la academia una teoría jurídico-constitucional¹⁰. Impulsada, sin duda, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que reconoció derechos subjetivos en disposiciones con la redacción típica de un tratado internacional. Este giro, caracterizado a menudo como revolucionario, tuvo una serie de consecuencias capitales. En primer término, esos derechos subjetivos de reconocimiento jurisprudencial, pese a su nítido contenido económico, tenían un funcionamiento técnico idéntico al de un derecho fundamental, es decir, protegían una serie de intereses incluso frente al legislador (sobre todo el estatal). En segundo lugar, la teoría constitucional que explicaba la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, hacía suya en gran medida la dogmática de los derechos fundamentales en boga, lo que facilitaba la racionalización de su aplicación. En tercer lugar, esa doctrina se movía en

⁹ La integración a través del derecho era una integración a través de derechos, por todos, E. Stein, *Lawyers, judges, and the making of a transnational constitution*, in *The American Journal of International Law*, 75, 1, 1981, 1; G.F. Mancini, *The making of a constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 26, 4, 1989, 595.

¹⁰ Valen las referencias realizadas en la nota anterior.

paralelo a la evolución del Derecho constitucional, que en la misma época se estaba concibiendo como un Derecho de derechos individuales¹¹. Y, por último, el reconocimiento generalizado de derechos subjetivos de naturaleza económica ponía en manos de millares de personas y empresas el cumplimiento del Derecho comunitario.

2.2.3 La teoría político-constitucional

No fue tan clara la teoría político-constitucional que habría de completar esta teoría jurídico-constitucional. Hubo unos primeros intentos de explicar el derecho comunitario como un ordenamiento de autonomía originaria, fruto de una suerte de revolución legal al estilo de Hart, en tanto que los aplicadores estatales supuestamente reconocerían el Derecho comunitario como supremo incluso frente a la Constitución¹². Pero esta tesis carecía de anclaje con la realidad, bien porque tal reconocimiento no se producía hasta el punto de sustituir una norma suprema por otra; o bien porque resultaba imposible olvidar el papel de la Constitución estatal en la continua reforma de los Tratados. Era, en definitiva, una tesis carente de realismo.

Más profundidad tuvo la concepción que consideró posible la construcción de una Comunidad de derechos subjetivos ceñidos esencialmente al ámbito económico. Daba cuenta de una división funcional, en la que la Comunidad cumplía una labor compensatoria frente al proteccionismo, dejando al Estado los principales elementos políticos¹³. Visión que además entroncaba con el problema clásico de la distinción entre Estado y sociedad, derecho y economía. Además, esta teoría constitucional traspasaba al proceso de integración las tesis de John Ely. Si en la teoría de este autor los derechos fundamentales habrían de servir para corregir el procedimiento legislativo introduciendo los intereses de las minorías no atendidas, en el Derecho de la Unión, las libertades fundamentales rectificarían los procedimientos legislativos estatales, dando espacio al operador económico extranjero, que no había sido tenido en cuenta.

¹¹ D. Kennedy, *Three globalizations of law and legal thought: 1850–2000*, en D. Rubek – A. Santos (Ed.), *The new law and economic development*, Cambridge, 2006, 19.

¹² N. Maccormick, *Sovereignty, democracy, subsidiarity*, in *Rechtstheorie*, 25, 3, 1994, 281.

¹³ C. Joerges – F. Rödl, *Informal politics, formalised law and the ‘social deficit’ of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval*, in *European Law Journal: Review of European Law in Context*, 15, 1, 2009, 1; V.A. Schmidt, *Re-envisioning the European union: Identity, democracy, economy*, in *Journal of Common Market Studies*, 47, 1, 2009, 17.

En este punto se hace claro que el proceso de integración no contenía en su esencia una idea de solidaridad. Más aún, se alejaba de ella como premisa para su propia existencia política. La solidaridad, entendida como intervención de las instituciones para redistribuir la riqueza, era un asunto eminentemente político y, por tanto, propio de los Estados. Los Tratados solo ofrecían una imagen parcial de la solidaridad, vinculada a las externalidades del mercado. De ahí que el Fondo Social Europeo estuviese dirigido a combatir el desempleo y los de Cohesión a suturar los desequilibrios estructurales. Es decir, no se trataba propiamente de instrumentos de solidaridad, sino de mecanismos que paliaban las consecuencias adversas que el mercado podía tener sobre las zonas menos competitivas¹⁴.

2.2.4 *La teoría institucional*

Finalmente, este conglomerado teórico se cerraba con una arquitectura institucional determinada. No es necesario repetir que las Comunidades tenían como elemento distintivo la carencia de una Administración y un Poder Judicial para ejecutar su Derecho. Convertir la Administración y el Poder Judicial estatal en comunitario respondía, sin duda, a una necesidad. Pero, también, a una estrategia democrática, pues las Comunidades se apoyaban en dos pilares del Estado de derecho (Administración y Poder Judicial) en los que se proyectaban muchas de las razones que legitiman la acción estatal. En definitiva, por decirlo de algún modo, las Comunidades y luego la Unión se subrogaban en la posición constitucional del Estado.

3. *La crisis económica del 2008: el paradigma de la austeridad y sus consecuencias sobre el modelo previo*

Existe el consenso de que la crisis económica de 2008 tiene su origen en las dificultades del sistema crediticio de los Estados Unidos, que había concedido hipotecas de forma masiva, por encima del valor de los bienes inmuebles que se garantizaban¹⁵. Esta situación crítica se fue expandiendo

¹⁴ A. Somek, *The argument from transnational effects I: Representing outsiders through freedom of movement*, in *European Law Journal*, 16, 3, 2010, 315.

¹⁵ W. Van Lear, *Portfolio shifts, asset price declines, and liquidity lock*, in *International Journal of Political Economy*, 39, 3, 2010, 64; A. Curveys, *The sovereign debt and EMU crises: A perfect confederal storm?*, Leiden, 2013.

por el continente europeo, afectando de forma desigual a unos y otros Estados. Grecia fue el primero en padecer una crisis de solvencia, en la que los mercados de capitales consideraron que no estaba en condiciones de atender sus deudas y decidieron dejar de prestarle dinero.

La coyuntura griega situó a la Unión frente a un problema político-constitucional: cuando se comparte una moneda, ¿es el Estado el único responsable de su crisis? En caso de asistirlo, ¿qué criterios políticos han de ordenar esa ayuda? La respuesta a estas preguntas se fue componiendo a marchas forzadas, según se agolpaban los acontecimientos. Pero se hilaron a partir de una nueva premisa política: si las dificultades de un Estado ponen en riesgo la zona euro, los Estados que comparten la moneda deben adoptar medidas adecuadas para asistir a ese Estado. Por tanto, no se deja al Estado a su suerte, pero tampoco se le atendía por la mera razón de pertenecer a la Unión, sino que la intervención se activaba en el momento en el que el problema individual pasaba a ser colectivo. Esto supuso un cambio significativo, revolucionario si se quiere, en comparación con la lógica inicial de la unión económica y monetaria, basada en la responsabilidad individual de cada Estado.

El primer paso se dio con Grecia. La Unión consideró inicialmente que se trataba de una cuestión aislada, con un riesgo menor de afectar al conjunto de espacio euro. No obstante, se decidió apoyar al Estado griego, pero existía el problema de que la Unión no contaba con un presupuesto suficiente para sufragar las necesidades de dinero que se requerían. En ese momento, los Estados miembros, al margen del presupuesto de la Unión, irrigaron, junto con el Fondo Monetario Internacional, la cantidad necesaria para garantizar la solvencia. Ahora bien, el dinero se aportó mediante un préstamo y su desembolso fue supeditado al cumplimiento de determinados criterios de política económica, destinados básicamente a incrementar los ingresos públicos y reducir el gasto. Se inició así la época de la condicionalidad y la austeridad. Basta un mero recuento de las condiciones que se impusieron a Grecia mediante la Decisión del Consejo de 8 de junio de 2010: reforma tributaria para eliminar exenciones, cancelación de los créditos destinados a políticas sociales, recorte de las pensiones más elevadas, reducción de las pagas extraordinarias, aumento del IVA y de los impuestos especiales. En definitiva, ante la imposibilidad de que Grecia adoptase medidas de política monetaria, esencialmente la devaluación de su moneda, se buscó una devaluación interna a través de la disminución de salarios y gasto público para lograr volver al crecimiento económico.

Pronto se hizo evidente que la situación crítica no afectaba solo a Grecia. Se pasó entonces a consolidar los mecanismos de rescate. Primero,

apoyado en el artículo 122.2 TFUE, el Consejo aprobó el Reglamento 407/2010 para crear el Sistema Europeo de Estabilización Financiera. El Sistema era en realidad una persona jurídica creada al amparo del derecho de sociedades de Luxemburgo, y cuya finalidad no era otra que canalizar el dinero de las ayudas que fueron recibiendo Grecia, Irlanda y Portugal. Luego se reformó el artículo 136 para habilitar la creación del Mecanismo de Estabilidad, estipulando ya de modo definitivo una organización internacional singular que habría de organizar los préstamos a los Estados miembros en dificultades. Singular en tanto que se trataba de una organización fuera de la Unión, pero fundada por los Estados que comparten el euro (abierta los restantes), y en la que participaban de manera fundamental las instituciones de la Unión, esencialmente BCE y Comisión.

Las soluciones a la crisis no acabaron en los préstamos. Un actor destacadísimo fue el Banco Central Europeo (desde ahora BCE). Con su presidente Mario Draghi como figura prominente, llenó la escena política imponiendo su comprensión de la crisis y las medidas para afrontarla. Entendió el BCE que los shocks asimétricos se debían en gran medida al euro y no al desempeño concreto de los Estados afectados. ¿Cómo había de explicarse, por ejemplo, que España, que contaba con superávit en el 2008, incurriera en crisis de liquidez y solvencia, si no fuese por la deuda bancaria propiciada por el bajo coste del dinero que trajo consigo el euro?

El BCE consideró que necesitaba paliar los desequilibrios derivados de la moneda común y decidió suministrar liquidez al sector financiero y, luego, a los Estados¹⁶. En el primer caso, sus estímulos heterodoxos consistieron básicamente en prolongar los plazos de los préstamos. El segundo supuesto, el de la compra de títulos públicos, fue el más cuestionado. Los artículos 123 y 125 del TFUE prohibían al BCE adquirir deuda pública directamente de los Estados. Pero el BCE entendió que no quedaban fuera de su alcance los mercados secundarios, de suerte que se las ingenió para prestar dinero a toda entidad bancaria que garantizase el crédito con títulos públicos, por ejemplo, española o italiana. A trompicones, el BCE se fue convirtiendo en pagador de última instancia, capaz de poner en marcha programas con los que aumentar el dinero en circulación, similar a los de la Reserva federal o el Banco de Inglaterra. La importancia constitucional de esta medida se reflejó en las disputas judiciales que ha generado. Primero ante el Tribunal de Justicia, que en *Gauweiler* (2015) y

¹⁶ Banco Central Europeo, *The ECB's response to the financial crisis*, Monthly Bulletin, 10, 2010, 59; Banco Central Europeo, *El mecanismo europeo de estabilidad*, Boletín Mensual, julio, 2011, 75.

Weiss (2018) avaló las medidas con un juicio laxo, dejando amplio espacio al BCE en la interpretación de sus potestades. Y luego ante el Tribunal Constitucional Federal alemán, que, si en una primera sentencia coincidió con el Tribunal de Justicia, y luego puso en duda la profundidad del juicio que el Tribunal europeo ejerce sobre el BCE.

El Semestre Europeo fue el tercer elemento que surgió en el fragor de la crisis de 2008¹⁷. Se asume que una moneda común requiere algo más que parámetros económicos definidos por el Derecho. Recordemos que inicialmente el punto central de la Unión económica y monetaria fue la fijación como criterio normativo de las cifras de deuda pública y déficit a las que habían de someterse todos los Estados (todavía hoy en el Protocolo núm. 13 sobre los criterios de convergencia). Se pensaba que de este modo se lograría una estructura común respetando la libertad de los Gobiernos nacionales para definir su política económica. Pero la crisis hizo insostenible esta visión. Y aunque en parte se profundizó en esta línea, también se dio paso al impulso de la política económica desde la Unión.

El instrumento que le da cuerpo es el Semestre Europeo. Arranca en noviembre con el Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento de la Comisión, que propone unas orientaciones políticas mediante las cuales analiza los proyectos estatales de presupuestos y sus planes de reformas. En los meses de invierno, la Comisión publica su revisión de cada Estado, que luego dará lugar a unas recomendaciones que han de ser recogidas en el plan de reformas y el proyecto de presupuesto nacional. El estudio es aún más exhaustivo para aquellos Estados que se consideran en riesgo de desequilibrios macroeconómicos, que tendrán que elaborar un plan corrector y en última instancia pueden incluso padecer sanciones.

Indiscutiblemente se trata de un mecanismo de dirección política. La Unión intenta determinar, al menos a grandes rasgos, la línea económica de los Estados miembros. Pero, curiosamente, se trata de una suerte de política sui generis porque en ese impulso se carece de los instrumentos necesarios para una gestión centralizada, como sería una potestad de gasto con su propia Administración o competencias tributarias. Realmente se sostiene sobre la *acutoritas* de la Unión, en tanto que los Estados miembros no quieren padecer un reproche en sus presupuestos o planes de reforma. Es cierto que el Semestre Europeo posee también un componente coercitivo, pero en verdad nos sitúa ante un escenario de crisis total para un Estado.

¹⁷ D. Argyroulis, *The European semester: An ordoliberal construct?*, in *Journal of Common Market Studies*, 61, 1, 2023; D. Trubek – M. Nance, *“Soft law,” “hard law,” and European integration: Toward a theory of hybridity*, St. Louis, 2005.

Nos queda finalmente el cuarto elemento, la supervisión y resolución bancaria¹⁸. En este campo se ha producido un fenómeno extraño. El modelo teórico sigue siendo el mismo, a saber, la atribución a un ente independiente de las potestades de supervisión y resolución para atajar la quiebra de una entidad. Pero en este caso se sube un escalón y se le retiran a los Bancos centrales nacionales para atribuírselas al BCE (supervisión) y a la Junta Única de Resolución (JUR). Es un caso típico en el que la teoría política identifica el lugar óptimo para fijar la responsabilidad; y, a la vez, supone una enmienda a la totalidad con relación al modo en el que se habían ejercido las competencias de supervisión por parte de las instituciones estatales.

Como se ha dicho, la lógica permanece inalterada. Pero al elevarse el punto de decisión se produce una obvia centralización en el BCE y la JUR. En efecto, el BCE dentro de sus competencias de supervisión formula requerimientos de información (art. 10), realiza inspecciones in situ (art. 12), autoriza las fichas bancarias (art. 14), evalúa las adquisiciones de participaciones cualificadas (art. 15) y puede exigir toda una panoplia de medidas de supervisión (art. 16): elevar los fondos propios, refuerzo de estructuras, plan de restablecimiento de los requisitos de supervisión, marcar una política de dotaciones, imponer el abandono de actividades, reducción de riesgo, uso de beneficios netos para reforzar fondos propios, prohibir la distribución de dividendos o imponer requisitos específicos de liquidez. No son menos llamativas las competencias de resolución bancaria, pues la JUR determina si una entidad ha de ser resuelta (art. 18) y el modo de resolución (art. 23 y ss.). Sin olvidar que también cuenta con un amplio abanico de competencias de investigación (art. 34 y ss.).

4. *La crisis económica derivada de la pandemia (2020): continuidad y transformación?*

La reacción a la pandemia cerro prácticamente toda actividad por un trimestre y la ralentizó más de un año. La Unión respondió a esta crisis

¹⁸ P.G. Teixeira, *The legal history of the banking union*, in *European Business Organization Law Review*, 18, 3 2017, 535; M.J. Nieto, *Regulatory coordination in the banking union: The role of national authorities*, en L.M. Hinojosa-Martínez – J.M. Beneyto (Ed.), *European banking union. the new regime*, Wolters Kluwer, 2015, 77; T.F. Huertas, *Variable geometry: The role of the European banking authority under banking union*, en L.M. Hinojosa-Martínez – J.M. Beneyto (Ed.), *European banking union. the new regime*, *European banking union. the new regime*, Wolters Kluwer, 2015, 69.

económica inducida siguiendo los instrumentos ingenieros en el año 2008, si bien abandonando el paradigma de la austeridad. Se rechazó cualquier vía de devaluación interna y se planificó una inversión masiva dirigida a reanimar la actividad bajo el prisma de una economía verde y digital.

En este sentido, la respuesta del BCE fue inmediata, prolongando las soluciones heterodoxas que creó en 2008¹⁹. Los riesgos eran obvios, dada la hibernación de la economía, de ahí que, en el contexto de la política monetaria, se planteasen tres objetivos claros: estabilizar los mercados, garantizar el crédito y frenar la deflación. En marzo de 2020, lo primero que hizo el BCE fue volver a introducir programas de refinanciación a largo plazo, a través de los cuales se prestó dinero a las entidades bancarias por un periodo que llegaba hasta los 3 años, dando mejor interés en proporción al número de préstamos a las empresas y a los hogares. También en marzo se amplió el Programa de adquisición de activos con sus diversas líneas: de compra de bonos corporativos, bonos de titulación de activos, valores públicos en los mercados secundarios y de bonos garantizados. Pero este programa se reforzó, y ahí radica la clave, con el Programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia, que destinó 750 billones a la adquisición en los mercados secundarios de renta fija negociable del sector público, cuyo límite temporal inicial fue junio de 2021, luego ampliado al 2022. Además, este programa de emergencia ganó en flexibilidad, dejando a un lado los límites de cuota por país establecidos en el artículo 5 del régimen ordinario.

No menos relevante fue el acuerdo coordinado de swap y repos para garantizar la liquidez en dólares americanos, alcanzado en marzo por el BCE, la Reserva Federal, el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón, el Banco de Canadá y el Banco Nacional de Suiza. Esta medida permitió al BCE suministrar moneda americana a las entidades europeas, rebajando sustancialmente el precio de financiación. Pactos recíprocos de liquidez, que, además, aseguraron la estabilidad del mercado financiero internacional.

Como ya se ha señalado, la Unión no podía permitirse otra respuesta a la crisis centrada en la pauperización de la sociedad. Por ello se creó de inmediato el Programa SURE²⁰, de duración temporal limitada (31 de diciembre de 2022 – art. 12.3, si bien prorrogable según el apartado 4), que

¹⁹ P. Lane, *The ECB's monetary policy in the pandemic: Meeting the challenge*, speech by Philip R. Lane, Member of the Executive Board of the ECB, at the 62nd NABE Annual Meeting "Global Reset? Economics, Business, and Policy in the Pandemic", 2020.

²⁰ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19.

ascendió a cien mil millones de euros (art. 5) complementario a las medidas estatales (art. 2) y que consistió en asistencia financiera para aquellos Estados que lo solicitasen, siempre que su gasto público real o previsto hubiera «aumentado de forma repentina y grave desde el 1 de febrero de 2020 debido a las medidas nacionales directamente relacionadas con regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares que tengan por fin hacer frente a las repercusiones económicas y sociales del acontecimiento excepcional causado por el brote de COVID-19» (art. 3).

El destino del dinero era facilitar el sostenimiento del empleo, manteniendo parte del salario de los trabajadores que temporalmente no podían desempeñar su labor. Además de su dimensión social, un paso revolucionario fue su financiación a través de deuda pública de la Unión, canalizada mediante bonos sociales (art. 4). Por primera vez se recurrió a los mercados financieros para apoyar su política de recuperación. Uno de los temas tabús durante la anterior crisis se resolvió sin mayor dilación.

Para el diseño de la ayuda se sigue en parte el modelo establecido en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (dese ahora MEDE), puesto que la financiación se articula a través de un préstamo. La concesión se autoriza en una Decisión de ejecución del Consejo, a propuesta de la Comisión, a la que el Estado ha de acreditarle ese crecimiento repentino del gasto público (art. 6). Finalmente, se celebra un acuerdo de préstamo entre la Comisión y el Estado miembro. Existe, sin embargo, un cambio sustancial respecto al modelo diseñado en el MEDE, pues en el caso del Programa SURE, la ayuda no está condicionada a la realización de una serie de reformas.

Junto al Programa SURE, también de forma rápida se aprobó el programa REACT (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa), que quería evitar una salida asimétrica de la crisis²¹. La Unión entendió que era imprescindible liquidez inmediata. Dadas las restricciones del derecho presupuestario europeo, ceñido por el Marco Financiero Plurianual, la Comisión aprovechó el uso de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión para lograr esa activación económica, veloz en tanto que podían utilizar los programas en marcha, con su finalidad natural para reequilibrar y cohesionar. Lo más relevante es la metodología utilizada para el reparto del dinero. Son tres los criterios: la pérdida de producto

²¹ Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE).

interior bruto, la pérdida de empleo, y los techos de inversión según el lugar del Estado miembro en relación con la media de la renta nacional bruta.

Pero, sin duda, el instrumento central para responder a la crisis económica derivada de la pandemia ha sido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que finalmente fue aprobado mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, y que dispone una ayuda económica masiva a ejecutar hasta finales de 2023²². Articula ayudas financieras para que los Estados miembros alcancen «los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia» (art. 4.2, Reglamento 2021/241). Ahora bien, esos hitos y objetivos han de encuadrarse en los ámbitos de actuación definidos por el artículo 3, entre los que destacan la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, y la salud.

El Plan nacional de recuperación y resiliencia es el instrumento clave para la conformación de la ayuda. El Reglamento 2021/241 le exige que sea un documento «debidamente motivado y justificado», con un contenido mínimo recogido en el apartado 4 del artículo 18. Quiere el Reglamento que el Plan muestre una respuesta integral a la situación económica, efectiva en atención a los retos que diseña, que refuerce el potencial de crecimiento y creación de empleo, y que contribuya a la transición ecológica y a la transición digital. Asimismo, impone que se recojan los planes de inversión concretos, con su correspondiente despliegue temporal, dando cuenta de los proyectos de inversión. Y, no menos importante, pide medidas de seguimiento, con especial énfasis en evitar casos de corrupción y fraude.

Una vez definido el Plan por el Estado miembro, la Comisión lo evalúa. Toma cuerpo una suerte de diálogo político, en tanto que la Comisión ha de trabajar «en estrecha cooperación con el Estado miembro». El examen ha de verificar, según el artículo 18.4, si el plan cumple con el contenido mínimo exigido (pertinencia), implica repercusiones duraderas y una ejecución correcta (eficacia), la razonabilidad de los costes y la previsión frente a los riesgos de fraude (eficiencia) y su coherencia. A su vez, el análisis de la Comisión ha de precisar la contribución financiera, los tramos de abono, la descripción de las reformas, los plazos para alcanzar los objetivos (siendo el 2026 su límite) y las disposiciones adoptadas para el seguimiento. La consideración positiva del Plan conduce a una Decisión de ejecución del Consejo, que lo aprueba y fija la cuantía de la contribución (art. 20).

²² Otra vía de exploración es la consecuencia sobre la estructura constitucional interna, como ya avanzan para el caso italiano, A. Carosi – P. Zitoli, *Disciplina e gestione del recovery fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Rivista AIC*, 2023, 4.

La preeminencia política de la Unión sobre los Estados miembros se hace así manifiesta en tanto que marca las líneas de gobierno del Estado miembro. Pero la condicionalidad no acaba ahí. El artículo 10 profundiza en elementos que ya son de sobra conocidos en el campo europeo y que conceptualmente se han consolidado en la idea de «buena gobernanza económica». De este modo, los pagos de la contribución financiera se suspenderán total o parcialmente si el Estado miembro no adopta las medidas necesarias para reducir el déficit excesivo; cuando el Estado miembro no toma esas medidas en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo; o cuando el Estado miembro no cumple con su programa de ajuste macroeconómico (art. 10).

El Reglamento de Recuperación y Resiliencia prevé que, al menos la mitad aproximada del montante se distribuya mediante ayudas financieras no reembolsables. Esto es una importante novedad, que separa este instrumento de los utilizados en la crisis de 2008 y lo acerca a los principios que articulan el resto de los fondos sociales. No menos relevantes son los criterios de reparto, que adoptan un marcado cariz redistributivo. Según el artículo 11, el 70% del importe se reparte en función de la población, la inversa del PIB y la tasa de desempleo. El reparto del 30% restante elimina el criterio de la tasa de desempleo y suma la evolución del PIB real en 2020 y el acumulado en el periodo 20/21. Dados estos parámetros, la imagen global muestra que Italia, España y Francia se reparten aproximadamente el 50% de las ayudas. A España le corresponde el 19,88% del primer tramo y el 22,15% del segundo. A Italia, el 20,45% y el 20,25; y a Francia, el 10,38% y el 14,54%.

Junto al carácter redistributivo y no reembolsable de las ayudas, se ha destacar el modo elegido para financiar el gasto. La Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, en su artículo 5, faculta a la Comisión para contraer empréstitos por valor de las ayudas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, deuda pública que será sufragada por el presupuesto de la Unión. Nos encontramos así con una comunitarización del coste, circunstancia que supone un elemento de solidaridad inédito hasta ahora.

El hecho de que la mitad de la ayuda financiera sean contribuciones no reembolsables, pone el foco en el control de la ejecución. En este sentido, el artículo 23.3 dispone que el compromiso jurídico o el préstamo contengan un largo elenco de previsiones dirigido a asegurar el uso correcto de la financiación y reaccionar frente al fraude. Asimismo, el apartado 5 estipula que los acuerdos de ayuda han de prever mecanismos de reducción

o reembolso en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses. El control se extiende asimismo al desempeño, de manera que, si los hitos y objetivos no se han cumplido de manera satisfactoria, «se suspenderá el pago de la totalidad o una parte de la contribución financiera, y, en su caso, del préstamo» (art. 24.6), pudiendo incluso resolver el acuerdo de financiación (art. 24.9). Debe advertirse, no obstante, que la metodología del control está aún por determinar, a expensas del desarrollo de los Reglamentos delegados previstos en los artículos 29 y 30, con los que habrán de fijarse los indicadores de la recuperación y resiliencia.

Finalmente, el Reglamento recoge estipulaciones específicas respecto al equilibrio institucional dentro de la Unión. En virtud del peso específico que cobra la Comisión, se le impone un deber de información al Consejo y al Parlamento en el artículo 25. El 26 prevé un debate bimensual en el Parlamento, con la Comisión, que además habrá de emitir un informe anual (art. 31) y otro final que ha de resultar de una evaluación independiente (art. 32).

5. El problema político de la solidaridad en la unión

5.1 La paradoja democrática que encierra la solidaridad europea

La primera respuesta para afrontar la crisis del euro (las transferencias dinerarias, esencialmente a través del MEDE) plantea una paradoja democrática: en la deliberación y decisión sobre los rescates, tanto los Estados que aportaban la mayor parte del dinero, como los que lo recibían, manifestaron un malestar democrático²³.

El ejemplo de Alemania nos sirve para comprender la posición de los que sumaron recursos con los que apoyar a los Estados en crisis de liquidez y solvencia. Los mayores reparos democráticos han sido expuestos por su Tribunal Constitucional, en las diversas resoluciones con las que controló los paquetes de rescate y la compra de deuda pública. Los paquetes de rescate consistieron en la aportación de ingresos públicos de los Estados a vehículos extraordinarios (hoy el MEDE), que fueron utilizados para sostener a los Estados en dificultad. Dicho de la forma más expresiva posible, la riqueza de los alemanes fue utilizada para garantizar un cierto

²³ A. Benz, *Federal democracy, distributive justice and the future of Europe*, in *European Law Journal*, 28, 2021, 22, desde una perspectiva más amplia, pero centrada en la Unión, afirma que encontrar reglas de decisión para las cuestiones de redistribución es casi imposible.

nivel de vida a los griegos, españoles, etc. Para el Tribunal Constitucional germano estos instrumentos planteaban un grave problema: ¿qué ocurriría si el Parlamento alemán asumiese tantos compromisos financieros, que en el futuro su Cámara parlamentaria carecería de un poder real? Vaciada de poderes la Asamblea, ¿se podría seguir hablando de democracia en la República federal?²⁴

El Tribunal Constitucional alemán, para dar respuesta a estas preguntas, ha partido del axioma clásico, según el cual, no puede haber poder público al margen del pueblo. Sin embargo, su doctrina introduce un matiz capital referido al concepto de pueblo. Un conglomerado humano, para ser pueblo en sentido político, necesita una historia común, una cultura y, sobre todo, una lengua. Llegado a este punto, el Tribunal sostiene que solo existen los pueblos nacionales, sin que se den los rasgos de un pueblo europeo. Por tanto, el principio democrático ha de salvaguardar los poderes del Parlamento nacional. Y, por ello, inevitablemente, la transferencia de riqueza ha de ser limitada, so pena de vaciar de poderes a la Cámara. Y, del mismo modo, la Unión debe actuar en el estricto margen de los Tratados, pues de lo contrario no tendría vínculo con los poderes nacionales que le han dado su legitimidad. Esta lógica, asimismo, impediría soluciones más ambiciosas como sería la creación de un tesoro público europeo.

Como vemos, la Unión causa un malestar democrático en los Estados financiadores de los rescates. Pero, también, y aquí está la paradoja, en los Estados receptores. El ejemplo paradigmático es Grecia. En el proceso de negociación de las condiciones para recibir asistencia financiera, su Gobierno decidió convocar un referéndum para que la ciudadanía se pronunciase sobre las condiciones que imponía la Unión. El rechazo fue mayoritario. Sin embargo, esa decisión política no se materializó, dado que Grecia acabó recibiendo ayudas bajo severos requisitos. Pero, además, tal decisión solo fue posible una vez que el propio Gobierno griego puso su

²⁴ El mismo problema se ha planteado en relación con la compra de deuda pública por el BCE. ¿Está el BCE capacitado para comprar bonos estatales de manera ilimitada, cuando los Tratados no le otorgaban esa competencia? Si los Tratados son el gozne entre la democracia nacional, que los autoriza, y el poder público europeo, que encuentra en ellos su marco, ¿pueden las instituciones de la Unión sentirse liberados de su texto y agrandar su poder? ¿No afectaría al poder democrático estatal, que vería como la Unión suma competencias sin una autorización previa del pueblo nacional? Un análisis en detalle de las decisiones en M. Azpitarte Sánchez, *Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del tribunal constitucional federal alemán de 14 de enero y 18 de marzo de 2014 que enjuician el marco jurídico supranacional de las políticas de rescate*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 2014, 301.

economía en coma, ordenando un corralito, ante el riesgo evidente de que la decisión manifestada en el referéndum condujese al colapso.

Otros dos ejemplos manifiestan la incidencia de la crisis sobre los procesos democráticos internos. Uno, el fenómeno de los gobiernos técnicos o de gran coalición, que fueron una evidente neutralización de los mecanismos políticos cotidianos. Sin embargo, ahora me interesa destacar el caso español para subrayar la incidencia sobre el poder de reforma. Según explicó el presidente Zapatero, una carta del presidente del BCE le animó a proponer la reforma de la Constitución para instaurar condiciones más exigentes en el control del déficit y el equilibrio presupuestario. Sin embargo, Zapatero auspició una modificación por el procedimiento de urgencia, sin apenas debate, minando las bases democráticas que habrían de iluminar toda reforma constitucional.

Esta paradoja democrática nos lleva al principio del texto. La desigualdad económica por razones territoriales es una cuestión clásica de la teoría constitucional en cuanto que cuestiona la esencia del proyecto constitucional, que tiene en su centro el postulado de la igualdad de oportunidades. La respuesta estatal clásica parte de una premisa ontológica, que nos remite al sentido de pertenencia, según el cual estamos dispuestos a ceder algo de riqueza a nuestros conciudadanos. Difícilmente mantendríamos una postura semejante si nuestros ingresos fuesen a parar a otros Estados.

La solución a este problema se hace más difícil cuando no situamos en el proyecto de integración. La dificultad nace precisamente porque no se da el a priori de pertenencia que justificaría las iniciativas redistributivas. ¿Cómo construir, entonces, el principio de solidaridad?

5.2 Primera hipótesis: ¿Solidaridad sin democracia? La política monetaria

Hoy aceptamos sin mayor dificultad que los bancos centrales han de ser independientes y dirigidos por personas con conocimiento en el ámbito de la política monetaria²⁵. En términos prácticos, y sobre todo en el campo

²⁵ V.C. Smith, *The rationale of central banking and the free banking alternative*. Indianapolis, 1990, 5 recuerda que a lo largo del siglo XIX el interrogante esencial consistía en saber si era preferible que la potestad para emitir papel dinero estuviese en manos de un solo banco (o en varios bancos conservando uno la preeminencia para ejercer el control) o bien que fuese una actividad de libre mercado. Bajo esta pregunta, en definitiva, latía la necesidad de establecer un sistema bancario seguro, que evitase quiebras. Por tanto, la preocupación primordial no era garantizar la estabilidad de precios, E. Apel, *Central banking systems compared*. Abingdon, Oxon, 2003, 21.

del derecho de la Unión, nunca hubo dudas sobre la configuración del BCE²⁶. Desde los primeros sistemas de cooperación informal en política monetaria, esta fue conducida por los bancos centrales nacionales. Cuando en el año 1992 acaba tomando forma la política monetaria de la Unión, un elemento asumido por todos es que el BCE habrá de parecerse lo más posible al Bundesbank. Así las cosas, nadie pone hoy en cuestión la posición del BCE, al margen del equilibrio institucional Comisión/Consejo/Parlamento, que define por antonomasia la vida política de la Unión.

No menos evidente, sin embargo, es la aparente contradicción que implica el BCE a la luz del principio democrático. Si todo el poder procede del pueblo, ¿cómo es posible aceptar que la política monetaria queda al margen de las instituciones que dan expresión a la soberanía popular? La respuesta, y con ella la comprensión del sistema institucional que desarrolla la política monetaria, necesita una mínima revisión del principio democrático.

Nuestro punto de partida ha de ser la democracia constitucional. Sabemos de sobra que consiste en el gobierno de la mayoría, bajo control político y jurídico de la minoría. Partiendo de esta premisa, la democracia constitucional siempre ha dado un espacio al criterio técnico. Ocurre con la Administración y el Poder Judicial. En ambos casos, su naturaleza democrática se ha explicado por el sometimiento al principio de legalidad y al imperio de la ley, ley que, en definitiva, es dada por el Parlamento.

Sin embargo, los bancos centrales presentan una variante en la articulación de la especialidad técnica. Obviamente, sus poderes no se restringen a una función de control a petición de parte, como ocurre con el Poder Judicial. Tampoco se trata de una burocracia en cuya cúspide se encuentra un Gobierno elegido democráticamente, al modo de la Administración. Y no podemos trasladar sin más la configuración de las agencias independientes americanas controladas por una Presidencia de la República elegida democráticamente²⁷.

²⁶ Es esta, sin embargo, una ecuación puesta en discusión, B. Hayo – C. Hefeker, *Reconsidering central bank Independence*, in *European Journal of Political Economy*, 18, 4, 2002, 65, 663 consideran, primero, que optar por la estabilidad de precios es una decisión política fruto de la cultura inflacionista de un Estado y de las preferencias que se manifiestan en el proceso político. Segundo, que no está acreditado que la independencia de la banca central contribuya inexorablemente a la independencia.

²⁷ Este modelo, formalmente sí es apto para la Reserva Federal, que ejerce un poder delegado del Congreso, que es el que ostenta la competencia la cantidad y el valor del dinero, E. Apel, ob.cit., 40.

Los bancos centrales desempeñan una acción política, que innova dentro de los amplios márgenes que le da el ordenamiento. La razón histórica de su singular posición se explica precisamente para evitar las tensiones inflacionistas que causaba la dinámica política. En la segunda mitad del siglo XX se quiere poner freno a una política monetaria que los gobiernos alineaban antes con el ciclo electoral que con el económico. En efecto, cuando se acercaba el correspondiente proceso electoral era una tentación irresistible utilizar los diversos instrumentos al alcance para generar el dinero que diese a la población una mayor capacidad de consumo, siquiera con efectos temporales. A esta circunstancia habría que añadir el especial peso que ganó en Europa el viejo marco alemán, cuyo poderío era sostenido, en una parte sustancial, por la férrea dirección del *Bundesbank*, nítidamente separado del resto de órganos de dirección política.

Esta breve explicación histórico-política nos permite comprender el estado de cosas actual. Pero no nos da una justificación constitucional del estatus de los bancos centrales, caracterizados por la independencia técnica, y al margen de la dicotomía mayoría/oposición que define nuestras democracias. Cabría sostener, dentro del marco de la democracia constitucional, que, simplemente, se introduce una variable más, según la cual, la mayoría de gobierno encontraría otro límite adicional, la estabilidad de precios, sin el cual la política económica no es de facto viable. Sería también posible negar la premisa mayor del problema, defendiendo que la naturaleza democrática de los bancos centrales se logra en la medida que su campo de actuación está suficientemente delimitado por la ley. O bien, tendría sentido concluir que los sistemas constitucionales no se agotan en el principio democrático, de manera que para su funcionamiento requieren de la introducción de otros elementos, entre ellos, por ejemplo, el tecnocrático (o burocrático), que antes de los bancos centrales ya estaba presente en la Administración o el Poder Judicial. Es decir, los sistemas constitucionales necesitan de expertos que den sentido a las decisiones populares.

En definitiva, la lógica constitucional de los bancos centrales continúa siendo una cuestión abierta desde el punto de vista teórico. Las dificultades no acaban aquí. Incluso si encontramos una justificación constitucional adecuada al BCE, su control político y jurídico plantean problemas adicionales. Es evidente que la categoría de control político la hemos construido inductivamente a partir de la dinámica que se genera en los sistemas de gobierno constitucionales, sean parlamentarios o presidencialistas. Controla el Parlamento y el horizonte último son las elecciones, donde unas y otras posiciones se verán sometidas al examen del electorado. La traslación de esta mecánica a otros ámbitos no es fácil. La

política monetaria y la acción del BCE es un buen ejemplo. Existen una serie de circunstancias que conducen a poner en cuestión la misma posibilidad de un control político.

Debemos recordar que la intención expresa era situar la política monetaria fuera del ciclo electoral. Pero si los bancos centrales están fuera de la estructura electoral/parlamentaria, ¿quién los ha de controlar? En segundo lugar, la independencia supone una dificultad esencial en el desempeño de la función de control. ¿Quién ha de ejercer ese control si los organismos de la Unión y los Estados miembros tienen vedado dictar instrucciones? ¿Cómo ejercer el control sin la posibilidad siquiera de plantear alternativas? Más aún, ¿qué consecuencias habría de tener ese control si está blindado el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo y el de los gobernadores de los bancos centrales? Finalmente, no debe dejar de reseñarse el carácter no público o reservado de la actuación del BCE, en tanto que las reuniones del Consejo de Gobierno son confidenciales (art. 10.4 del Protocolo) y el BCE «podrá decidir hacer públicos sus decisiones, recomendaciones y dictámenes». Sobra subrayar que, si no se puede conocer las deliberaciones o la actuación del BCE, difícilmente se puede ejercer el control político.

El control jurídico también ha mostrado serias debilidades. ¿Cómo ejercer un control de derecho público si la actuación del BCE se articula esencialmente a través de instrumentos de derecho privado? Más aún, ¿puede realizarse un control efectivo sobre el mero anuncio de las medidas, a sabiendas de una vez dadas a conocer su puesta en práctica se descompondrá en una miríada de contratos? Y, finalmente, si la actuación del BCE se caracteriza por la capacidad técnica, ¿es posible realmente que el Tribunal de Justicia desempeñe algún tipo de control real?

5.3 *Segunda hipótesis: ¿solidaridad sin conflicto?*

5.3.1 *¿Cómo integra la Unión el conflicto?*

Los nuevos mecanismos de supervisión han transformado la naturaleza de la unión económica. El principio de autonomía estatal delimitado mediante normas que fijan barreras externas ha sido superado y ahora encontramos una Unión que marca el paso de la política económica. Esto supone un cambio sustancial en la medida que rompe el modelo propio de la Comunidad de derecho, en el que el proyecto de integración se reducía a limar los excesos del proteccionismo, dejando a los Estados la racionalización y articulación del pluralismo y del conflicto que le es

intrínseco. Ahora, el conflicto político, en su vertiente económica, se ha situado en el corazón del proyecto de integración. Cuando la Unión marca las líneas de la política económica o incluso impone los pasos específicos que ha de dar un Estado, está participando en la resolución del conflicto y, a su vez, generando nuevos motivos de tensión. Este fenómeno plantea dos dificultades.

La primera exige explicar el fundamento del novedoso poder de coacción que asume la Unión. En efecto, uno de los elementos estructurales del proceso de integración era que la Unión carecía de las instituciones apropiadas para imponer su derecho. Se apoyaba en la Administración y el Poder Judicial estatal, circunstancia que, además, le servía para integrar en la aplicación de su derecho la legitimidad de la que disfrutaban estas instituciones estatales. Pero, a la hora de dirigir, tutelar e imponer la política económica del Estado, ¿dónde radica la legitimidad de la Unión?

El peso de los acontecimientos históricos empuja a considerar que la mera necesidad fáctica fue la razón de ser que llevo a intensificar la supervisión. Se podría sostener así que la dirección de la política económica estatal simplemente quiere evitar futuras crisis de solvencia o, lo que es igual, el fin último de la supervisión es salvar la pura viabilidad del Estado social y democrático de derecho. No obstante, esta explicación factual padece un sesgo grave, en tanto que asume que la crisis de los Estados fue autónoma, sin que la dinámica del euro tuviese consecuencia alguna. Además, las construcciones normativas postulan una legitimidad distinta, pues no es la pervivencia del Estado afectado el motivo justificante, sino la estabilidad de la zona euro. De este modo, la legitimidad de la supervisión sería ancilar a la de la unión económica y monetaria. La unión económica y la monetaria han experimentado cualificadas transformaciones tras la crisis de 2008, lo que denota un reajuste en su legitimidad que es precisamente el problema que se quiere afrontar. Cabría, finalmente, defender que los nuevos poderes coactivos de la Unión descienden directamente de su preeminencia política sobre los Estados. Pero es justamente esta afirmación la que necesita ser explicada.

Un segundo problema tiene que ver con la capacidad de la Unión para articular y neutralizar el conflicto ínsito a la política económica. Sabemos de sobra que el proyecto de integración renunció expresamente a los mecanismos propios del derecho constitucional. El momento electoral carece de la relevancia que cobra en el Estado constitucional; simplemente las unidades políticas de mayoría de gobierno y oposición, no existen y, por tanto, no se forman en el momento electoral. La Unión, frente al principio político de mayoría de gobierno/oposición, apostó por la integración

negativa a través del derecho o, en su defecto, por una armonización normativa fruto de procedimientos guiados por el consenso. Esta apuesta por el consenso respondía a la necesidad de articular los diversos intereses estatales. Se intentaba evitar a toda costa que un Estado quedase en minoría ante el riesgo de que esa circunstancia hiciese tambalear la legitimidad de la decisión.

La nueva textura de la unión económica rompe este escenario. Los mecanismos de supervisión, si el Estado se desvía, conducen a posiciones que condicionan la política económica de ese Estado e incluso puede acabar forzando su corrección²⁸. ¿Cómo articular en este punto la discrepancia política que pueda mostrar el Gobierno del Estado? Ciertamente, la supervisión y los mecanismos de corrección tienen un trasunto de negociación, pero la realidad es que no parece factible dar lugar al acuerdo en los principios políticos que han de guiar la soluciones²⁹. De este modo, y aquí radica el problema, la discrepancia puede transformarse en una crisis de legitimidad de la Unión.

B) El vaciamiento de los instrumentos estatales para articular el conflicto

La Unión carece de los instrumentos necesarios para articular el conflicto, en definitiva, para dar sentido al pluralismo. Pero, además, su

²⁸ Una cuestión distinta consiste en determinar en qué medida, tanto las orientaciones generales como las recomendaciones por país son realmente efectivas para marcar una dirección política. S. Casagrande – B. Dallago, *Socio-economic and political challenges of EU member countries: Grasping the policy direction of the European semester*, in *Comparative Economic Studies*, 64, 3, 2022, 487, 515 alcanzan conclusiones negativas, sobre todo en lo referente al aspecto social. Distinta es la conclusión de C. Ferrer Martín De Vidales, *Semestre europeo: La supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y fiscales del estado español*, in *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 21, 2, 2019, 157, 179 ofrece una visión más optimista en relación con España, imputando al Semestre el espoleo de importantes reformas, teniendo en cuenta, lógicamente, que ha estado sometida a procedimientos de supervisión.

²⁹ Es más, el propio modelo de supervisión está en crisis. Según la Comisión son varios los problemas que padece: no diferencia lo suficiente entre Estados miembros pese a que tienen posiciones fiscales y riesgos distintos; no se ha podido dirigir el área fiscal del euro por no desarrollarse en los estados políticas prudentes en los tiempos de bonanza ni contar la unión con un instrumento estabilizador; las políticas nacionales no han estado orientadas al crecimiento; el sistema ha resultado demasiado complejo, quebrando la transparencia, el control del Estado (*ownership*) y la predictibilidad.

Por ello se está en fase de negociar unas nuevas reglas, que quieren poner el acento en el medio plazo, a través del *national medium-term plan*, cuyo cumplimiento se evaluará anualmente. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, Brussels, 9.11.2022, COM(2022) 583 final.

nueva posición en la dirección de la política económica acaba por producir en paralelo un vaciamiento de los mecanismos estatales de reconducción del pluralismo. La democracia constitucional da un lugar prioritario al momento electoral, que forma mayorías y minorías. La primera gobierna, la segunda controla con la expectativa de conformar una alternancia que tenga acogida en las siguientes elecciones. La alternancia es el principio político fundamental en la democracia constitucional. Principio que más allá de la convocatoria electoral periódica, tiene un momento álgido en el debate presupuestario anual. Es este el instante en el que se renueva la confianza parlamentaria de la mayoría. Si esta no consigue el apoyo necesario para aprobar los presupuestos, su gobierno está políticamente herido de muerte y en el horizonte, tarde o temprano, se avizoran las elecciones en las que será el cuerpo electoral el que dirima las tensiones intraparlamentarias. ¿Qué sentido tiene, sin embargo, el debate presupuestario, e incluso las elecciones, si la política económica ya ha sido definida por la Unión a través de su control del Plan nacional de reformas y del Plan de estabilidad? ¿Existe realmente una posible alternancia que dé sentido esos momentos políticos claves?³⁰

Esta debilitación del proceso político estatal puede incluso derivar en dos fenómenos aún más graves. El primero tienen que ver con los gobiernos técnicos o de gran coalición. A la luz de la experiencia griega e italiana, creo que son varios los rasgos que distinguen a los gobiernos técnicos. Se originan por impulsos extraparlamentarios y supraestatales³¹. La Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, o algunos de sus Estados miembro, los mercados financieros, o bien todos estos elementos a la vez, determinan la inoperancia de la mayoría de gobierno y niegan cualquier confianza como alternativa a la oposición. La reconstrucción de la gobernabilidad no se articula a través del momento electoral, sino que las propias instituciones internacionales propician la constitución de un gobierno técnico. Por tanto, este tipo de Ejecutivo se compone de actores cuyo pedigrí político se ha forjado fuera del Parlamento y cuya supuesta competencia se impone sobre la legitimidad que venían dando las elecciones. Así las cosas, las Cámaras quedan en la práctica neutralizadas: el Gobierno se siente solo subsidiariamente responsable ante los representantes; la oposición percibe que han sido esterilizados los

³⁰ En el mismo sentido C. Ferrer Martín De Vidales, ob. cit., 165.

³¹ Para una recapitulación de la formación del reciente gobierno técnico en Italia, véase T. E. Frosini, *Anatomía e anomalía di un governo tecnico*, in *Ianus*, 7, 2012, 267. Un recuento histórico de los gobiernos técnicos en Italia F. Marone, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2012.

instrumentos de responsabilidad política, que podrían causar un cambio de gobierno o forzar la convocatoria de nuevas elecciones. Toda la dinámica de gobernabilidad queda fuera del sistema parlamentario, sin que sean fácilmente conocibles los criterios sustitutivos.

Es el escenario alemán, con su significativa relevancia contemporánea, el que ha ofrecido un ejemplo tangible del modelo gubernamental de gran coalición. En él, uno de los partidos en condiciones de componer por sí solo el Ejecutivo, o que le bastaría armar una coalición con grupos minoritarios, opta, sin embargo, por asociarse al otro gran partido del arco parlamentario³². Las razones de esta decisión son lógicamente difíciles de aislar, pero se suele invocar la oportunidad de una dirección política estable o la necesidad de generar reformas estructurales que requieren de un acuerdo amplio. En consonancia con el modelo visto en el párrafo anterior, los gobiernos de gran coalición se caracterizan en todo caso por desplazar el centro de gravedad fuera de las Cámaras, bien a los partidos o bien al propio Ejecutivo³³. Los términos iniciales del acuerdo de gran coalición se suelen fijar en un documento programático que ha de orientar las relaciones entre los dos partidos gubernamentales. Y es ahí, en el espacio del Ejecutivo, donde se van a resumir las posibilidades de la alternancia, en un contexto paradójico que obliga a los partidos a gobernar a la vez que a intentar marcar acentos singulares. El equilibrio entre uno y otro, el propio funcionamiento de la gran coalición, se rige por criterios inciertos que se van construyendo de forma espontánea y que, en todo caso, están absolutamente desformalizados y son ignorados por el elector. La oposición jurídicamente ordenada, aquella que se despliega en el Parlamento, queda bloqueada, dado que su tamaño la hace irrelevante para promover una crítica que desemboque en una verdadera alternancia. La confrontación entre mayoría y oposición como sustrato de la posibilidad de cambio en la dirección política del Estado pierde toda sustancia parlamentaria y las Cámaras (y su ley) pasan a cumplir una función de pura convalidación.

³² Para un recuento de las razones exógenas y endógenas que han propiciado históricamente grandes coaliciones en Austria y Alemania, G. Strohmeier, *Große Koalitionen in Deutschland und Österreich*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, 5, 12.

³³ Sobre las consecuencias en relación al control parlamentario, y en especial las posibilidades de readaptar las mayorías para constituir comisiones de control o el control de normas, me remito al dictamen para el caso alemán elaborado por P. Cancik, *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer opposition im falle einer qualifizierten großen Koalition - Anforderungen des grundgesetzes kurzgutachten*, 2013 <https://silو.tips/download/prof-dr-pascal-cancik-kurzgutachten-wirkungsmöglichkeiten-opposition>.

Pese a su diferencia, el gobierno técnico y el gobierno de gran coalición comparten una serie de rasgos estructurales. En ambos casos, la formación de la mayoría de gobierno y la correlativa oposición se desvinculan del momento electoral. Resulta así difícil encontrar una línea que ligue las opciones de gobernabilidad expuestas en la campaña y el resultado efectivamente producido con la dinámica postelectoral generada por los partidos en el caso de la gran coalición u otras instituciones constitucionales para el gobierno técnico. A consecuencia de ese desacople entre las elecciones y mayoría de gobierno, la posibilidad de la alternancia queda difuminada. En el gobierno técnico, porque las fuerzas parlamentarias han sido soslayadas y en el de gran coalición porque la oposición es reducida a lo testimonial. La mecánica decisoria y los equilibrios propios de toda acción de gobierno se mueven fuera del Parlamento y de este modo pierden su marco de racionalización jurídica.

Los modelos del gobierno técnico y del gobierno de gran coalición, en definitiva, introducen un nuevo paradigma cuyo elemento distintivo radica precisamente en ahogar el conflicto nacido de perspectivas distintas relativas al planteamiento y solución de problemas públicos. Más aún, el gobierno técnico y el gobierno de gran coalición se apoyan en el descrédito del fenómeno político, al que a menudo se tacha de ser incapaz de lograr decisiones operativas. Desde este punto de partida, son tres al menos las ideas llamadas a fraguar esta realidad. Primero, la de eficacia, puesto que estos tipos de gobernabilidad que esterilizan la disputa son capaces de tomar decisiones, incluso si estas conllevan importantes sacrificios para la ciudadanía. Segundo, la idea de necesidad³⁴, que logra dibujar un contexto donde no parece haber alternativas y se hace imprescindible una dirección política unánime, con fuerza para alcanzar el único fin posible. Y, en tercer lugar, se vale del pedigrí del consenso, tan útil en los excepcionales momentos constituyentes, pero que es la antítesis de la confrontación cotidiana que ofrece la dicotomía mayoría-oposición. Eficacia, necesidad y consenso aparecen así como elementos capaces de originar una nueva legitimidad constitucional que necesariamente ha de modificar el lugar de la ley en el sistema de fuentes.

El segundo fenómeno es el de la polarización en el seno del parlamento y con él la propia crisis de la representación. La discusión política suele organizarse en torno a dos tipos de bienes. Aquellos que

³⁴ E. Guillén López, *La crisis económica y la dirección política: Reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 20, 2013, 431.

admiten redistribución y los que provocan posiciones binarias, de todo o nada. Los primeros son típicos de la política económica. Las decisiones en materia tributaria, el diseño de la política de gasto, está abierta al pacto. En cambio, en los bienes binarios (la política de símbolos, los derechos fundamentales, etc.) la negociación es mucho más difícil y el enfrentamiento de posiciones no es reconciliable, pero sí neutralizable a través de las elecciones: decide quien obtienen el respaldo electoral.

Desde el momento que el diseño de la política económica esta predeterminado por la Unión, se incentiva la polarización en el discurso de la política nacional. Los partidos pierden el escenario de la economía para proponer y negociar, para encontrar su espacio electoral. Les quedan los espacios binarios, las disputas de reconocimiento, en el que se hacen precisos discursos de máximos para significarse ante el electorado.

6. Resumen

Hoy día resulta muy difícil explicar el Estado constitucional sin una conexión directa con el sistema capitalista. Este vínculo genera una relación permanente entre el mercado y el derecho (con la política que produce este derecho). Una manifestación típica de esta relación es la solidaridad, entendida esta como la intervención de los poderes públicos para forzar una redistribución de la riqueza, modulando así las consecuencias del funcionamiento ordinario del intercambio capitalista.

En este contexto, la lucha efectiva contra la desigualdad material ha sido un objetivo característico del Estado constitucional que emerge tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, se ha experimentado una evolución conceptual significativa. Del paradigma clásico del Estado social hemos pasado, primero, al Estado regulador y hoy al Estado competitivo. Ya no basta con asegurar determinados servicios públicos, sino que su financiación a través de los mercados financieros es uno de los signos distintivos de nuestro Estado.

A su vez, se ha producido una evolución en el paradigma normativo. Las Constituciones de postguerra partieron de la idea de neutralidad económica; así, bajo la lógica capitalista, cabía un amplio margen a la política para determinar la intensidad de la intervención estatal. Sin embargo, en las últimas décadas del siglo xx se impone el paradigma del equilibrio presupuestario, que se materializa con reglas prohibitivas sobre la actuación económica.

El proceso de integración europea se incardina perfectamente en esta vocación de normativizar la política económica. Podría incluso sostenerse que ha sido su ejemplo cualificado. En efecto, las Comunidades primero y luego la Unión se han construido básicamente a través del derecho. Sus grandes hitos, en especial el mercado interior y la unión monetaria, fueron ordenados jurídicamente al detalle.

Pero, además, esa juridificación respondía a una determinada lógica constitucional. El proceso de integración rehuía de los elementos políticos típicos, entre ellos la solidaridad, que quedaba en manos del Estado. Se generó así una división funcional en el que las instituciones europeas tenían como finalidad primordial garantizar la racionalidad de la economía, evitando las actuaciones proteccionistas.

Este modelo de división funcional colapsó con la crisis económica de 2008, en tanto que la Unión se vio obligada a intervenir en la política económica de los Estados miembros para salvar el euro. La primera intervención estuvo destinada a sostener de forma inmediata a los Estados con problema de solvencia, articulando transferencias monetarias en forma de préstamos.

Posteriormente se fueron estableciendo mecanismos que han terminado por consolidarse. Destacó la posición del Banco central, asumiendo funciones de pagador de última instancia, empeñado en dotar de liquidez al sistema bancario y los Estados. Se articuló el Semestre europeo, destinado a tutelar la actuación económica de los Estados. Y se centralizaron las funciones de supervisión y resolución bancaria.

Lo más importante fue la irrupción de un nuevo paradigma político: la austeridad condicionada. La Unión forzó una inédita devaluación interna encaminada a reducir el gasto público y los ingresos de los ciudadanos. Solo bajo estas premisas se lograría la ayuda de la Unión.

La difícil experiencia que implicó la austeridad condicionada, unida a la generalidad de la crisis postulada por la pandemia, forzó a un cambio. Se mantiene la condicionalidad, pero la actuación de la Unión se ha reconducido hacia políticas de gasto expansivas, articuladas parcialmente mediante transferencias a fondo perdido y financiadas con deuda pública de la Unión.

Una vez repasados los nuevos mecanismos de intervención de la Unión en la política económica de los Estados, en especial el tránsito de una división funcional a la condicionalidad, es el momento de explorar la posibilidad de una comprensión de la solidaridad más potente en la Unión.

A mi juicio, para dar una mayor operatividad a la solidaridad en el ámbito de la Unión, antes es necesario resolver una paradoja democrática.

En efecto, cuando los Estados miembros han puesto a disposición de otros Estados parte de su riqueza, la dificultad democrática ha sido doble. Por un lado, la que experimentan los Estados prestamistas: temen que la capacidad presupuestaria de su parlamento se vea constreñida sin límite temporal. Por otro, el de los Estados receptores: sufren profundas reformas económicas, sin una verdadera capacidad de incidir sobre ellas.

Las soluciones que ha articulado la Unión vacían el sentido político de la solidaridad.

a) La activa intervención del Banco central nos interroga sobre su estatus constitucional, en tanto que se mueve al margen de la comprensión clásica del principio democrático.

b) La institución del Semestre europeo que, por un lado, plantea la capacidad de la Unión para articular el conflicto político y, por otro, vacía de esa capacidad al proceso político nacional.

ABSTRACT: The work begins by presenting the importance that solidarity has always had for constitutional law. In this sense, the paper underlines that economic asymmetries pose a problem of equality; it exposes the different responses that have been given by the State (in its form of social, regulatory or competitive State). The second section highlights that solidarity had always been left aside in the integration process. This was because the European structure was built on the idea of a division of functions between the States and the Union, so that issues of solidarity essentially corresponded to the former. In the third and fourth points it is argued that this premise has been called into question with the financial crisis of 2008 and the health crisis of 2020. Finally, the fifth section goes on the political difficulties of solidarity in the Union. On the one hand, we wonder if solidarity is possible without democratic mechanisms. On the other hand, it is studied whether the Union has the necessary instruments to neutralize the conflict underlying solidarity.

KEYWORD: solidarietà - crisi economica - crisi sanitaria – democrazia - Unione Europea

Miguel Azpitarte Sánchez - Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Granada (mazpitar@ugr.es)