

# HACIA UN ESTADO DEMOCRÁTICO GLOBAL: CRISIS Y CONSTITUCIONES

## TOWARDS A GLOBAL DEMOCRATIC STATE: CRISIS AND CONSTITUTIONS

Esther Seijas Villadangos\*  
Universidad de León

---

*The economic crisis and the phenomenon of globalization have generated such a great impact on States that it has also had an effect on Constitutional Law, since the attention has been turned towards the possibilities of constitutional reforms and the question about the role the Constitutions should play in this scenery.*

*In this context, the author states that the crisis must be seen as an opportunity to reconfigure the relations between the State and the citizens. She maintains that because of the crisis, paradoxes have been created and made evident, and in the solution of those paradoxes Constitutional Law and the Constitutions of each State can be of valuable help.*

**KEY WORDS:** *Constitutional Law; crisis; recession; globalization; constitutional reforms; Global Democratic State.*

*La crisis económica y el fenómeno de la globalización han generado un impacto tan grande en los Estados que ello ha repercutido también en el Derecho Constitucional, pues se ha volcado la atención hacia las posibilidades de reforma constitucional y la pregunta sobre cuál es el rol a desempeñar por las Constituciones en este contexto.*

*Ante esta situación, la autora plantea que la crisis debe ser vista como una oportunidad de reconfigurar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Sostiene que por la crisis se han generado y hecho evidentes paradojas en cuya solución el Derecho Constitucional y las Constituciones de cada Estado pueden ser una valiosa herramienta.*

**PALABRAS CLAVE:** *Derecho Constitucional; crisis; recesión; globalización; reforma constitucional; Estado democrático global.*

---

\* Abogada. Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de León, España. Subdirectora del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de León. Catedrática de Derecho Constitucional de dicha casa de estudios. Contacto:meseiv@unileon.es.

## I. LA POST-DEMOCRACIA ACTUAL: CRISIS FINANCIERA GLOBAL Y CONSTITUCIONES

Un rasgo común parece fagocitar los Estados Constitucionales actuales: la crisis. Ésta, con sus diversas acepciones y con sus múltiples expresiones, es el reto común que las Constituciones han de afrontar y/o el espacio en el que han de coexistir. El epicentro de la situación convulsa en la que nos hallamos lo podemos cifrar en un desequilibrio entre la proyección estatal de los gobiernos y la naturaleza global de las decisiones –fundamentalmente económicas– que se adoptan.

El delicado equilibrio que se traba entre estos dos órdenes, el estatal-constitucional y el global, ha estallado estrepitosamente cuando al tándem se ha unido la recesión económica, especialmente datada a partir del año 2008. La somatización más común de este fenómeno ha sido: (i) la desconexión de la sociedad hacia la política y hacia sus instituciones<sup>1</sup>; y, (ii) la habilitación de un espacio post-democrático marcado por la pasividad, la aquiescencia y la apatía de los ciudadanos<sup>2</sup>.

La interacción entre la crisis financiera global y las Constituciones difiere en cada una de ellas, generando diálogos específicos. Unas imágenes fugaces de la dinámica constitucional comparada que se ha gestado nos llevan a reparar en: (i) las discusiones norteamericanas sobre el techo de deuda; (ii) la radical apuesta islandesa por una Constitución abierta a los ciudadanos; (iii) el blindaje constitucional de las cláusulas de disciplina fiscal en Italia y España; (iv) el frustrado plan griego de celebrar un referéndum roperdor; (v) la renovación constitucional húngara; (vi) las emblemáticas decisiones del Tribunal Constitucional de Letonia; (vii) la afición irlandesa a celebrar referéndums o su opción de abrir la reforma constitucional a los ciudadanos a través de una convención constitucional; (viii) la claudicación a la codificación de los británicos; o, (ix) la incapacidad portuguesa para alcanzar un consenso de reforma constitucional.

Por encima de esas especificidades, podemos comprobar que han existido comportamientos,

estrategias, causas y consecuencias que son similares, un auténtico *dejà vu*<sup>3</sup>, un camino inevitable hacia una democracia global.

Desde la inquietud de constatar la cuestionable capacidad de las Constituciones para ofrecer una guía a los órganos estatales y a los principales actores políticos, se podrían trazar cuatro sendas complementarias desde las que avanzar: (i) la interacción entre los sistemas políticos, los poderes del Estado y la crisis; (ii) la consideración de la crisis como un estímulo para la reforma constitucional; (iii) la afectación de los derechos fundamentales por la crisis; y, (iv) la articulación de una nueva taxonomía constitucional en virtud de cómo han integrado la crisis en sus planteamientos: (i) ajuste; (ii) sumisión; (iii) quiebra; y, (iv) resistencia.

Los **poderes del Estado** han modulado su funcionamiento como consecuencia de la crisis. En lo que concierne al Ejecutivo, éste ha desempeñado un papel crucial que ha desplazado al Legislativo y que ha afectado, igualmente, al Poder Judicial y a los Tribunales Constitucionales. Los Ejecutivos han asumido descaradamente el protagonismo institucional, para bien y para mal, en un contexto de crisis.

Es preciso, no obstante, hacer algunas matizaciones. En lo que concierne a las Jefaturas de Estado, la crisis les ha obligado a dotar de contenido esa función simbólica que tradicionalmente se les asigna y exprimir su capacidad de moderar, siguiendo a Constant, adoptando reacciones sin precedentes. Así, el Presidente de Islandia rehusó firmar la ley de indemnizaciones a los ahorradores británicos y holandeses tras el colapso del banco Icesave, aprobada en el Parlamento (*Althing*), derivándola a un referéndum<sup>4</sup>. Otra referencia es el rol activo del Presidente de la República Italiana, quien en noviembre de 2011 alentó la formación de un gobierno de expertos con el propósito específico de poner en práctica las reformas económicas y administrativas que pudieran contribuir a superar la crisis<sup>5</sup>.

Dicha crisis ha sido un factor determinante en la conformación de gobiernos de coalición, si bien su

<sup>1</sup> MAIR, Peter. "Ruling the voice. The hollowing of western democracy". Londres: Verso. 2013. p. 1.

<sup>2</sup> CROUCH, Colin. "Post-Democracy". Cambridge: Polity Press. 2004. p. 4.

<sup>3</sup> La similitud de las causas que contribuyeron a la crisis en Irlanda y España, especialmente en lo concerniente a la mala gobernanza y a la dimensión institucional de ambas, fue objeto de análisis en: SEIJAS VILLADANGOS, Esther. "Irlanda: reforma constitucional *versus* convención constitucional. Análisis del *déjà vu* de Irlanda desde la perspectiva de la reforma constitucional española". En: Teoría y Realidad Constitucional 30. 2012. p. 412.

<sup>4</sup> THORARENSEN, Björg. "The impact of the financial crisis on Icelandic Constitutional Law: Legislative reforms, Judicial Review and Revision of the Constitution". En: CONTIADES, Xenophon (Editor). "Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative analysis". Surrey: Ashgate. 2013. p. 265.

<sup>5</sup> GROPPPI, Tania; SPIGNO, Irene y NICOLA VIZIOLI. "The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy". En: CONTIADES, Xenophon (Editor). Óp. cit. pp. 91 y 103.

implementación ha sido dispar, como se ilustra en el caso británico o en el griego. El Poder Ejecutivo también ha tenido una variante novedosa, sobre la que repararemos posteriormente, de la mano del recurso a los tecnócratas, bien pasando a ostentar cargos gubernativos –Italia, Grecia–, o a colocarse a la sombra de los mismos de la mano de la creación de nuevas autoridades de supervisión, como en Irlanda o en España<sup>6</sup>. El rol del castigo en los tiempos de crisis se ha centrado, también, en los Ejecutivos –Italia, Islandia (*impeachment*), Irlanda, España, Portugal, Grecia–, reivindicando una catarsis en la que confluyen la prevención de la mala gestión futura y la correlativa penalización de lo ya hecho.

En lo que concierne al Poder Legislativo, su afectación por la crisis es tanto formal como material. La legislación que la crisis ha obligado a aprobar ha canalizado una prolongación pragmática de las Constituciones que ha incidido en la regulación de los derechos y de los principios en ellas contenidos. El sello de emergencia se ha impreso generalmente en el proceso de su tramitación, celeridad que no solo ha afectado la calidad de las normas, sino también a la identidad de la institución, de manera que, aún sin quebrantar la legalidad, se está produciendo una profunda alteración en su legitimidad, al limitarse sustancialmente el tiempo para el debate, la deliberación y el consenso.

A este dato hay que agregar el uso ascendente de los Decretos Leyes<sup>7</sup>, que ha hecho que el proceso legislativo cambie sustancialmente durante la crisis financiera. En ese río revuelto el peor parado ha sido el Parlamento húngaro, al que se ha vetado su participación en materias financieras y, como contrapunto, el fortalecimiento de los Parlamentos británico –impulsado por la existencia de un gobierno de coalición– e islandés.

El rol de los jueces como garantes del Estado de Derecho se ha puesto a prueba durante la crisis. Litigar la constitucionalidad de las medidas adoptadas fue una consecuencia inevitable que ha contribuido a consolidar una “jurisprudencia de la crisis”. Las líneas maestras de la misma convergen en torno a los siguientes apuntes: (i) una revisión de la igualdad a la luz de la proporcionalidad (Irlanda, Grecia); (ii) la modulación de las legítimas expecta-

tivas de los ciudadanos por la excepcionalidad de una crisis sin precedentes (Irlanda); (iii) la acuñación de una teoría de las consecuencias, desde la que los tribunales han ponderado sus pronunciamientos evitando anular decisiones que hubieran tenido efectos negativos para los ciudadanos (España); (iv) una autocontención y una reticencia a intervenir, a los efectos de no interferir en decisiones del Legislativo, al que reprochan haber diferido la responsabilidad que les compete hacia los Tribunales Constitucionales; o, (v) la consolidación de la inversión de la carga de la prueba para atender a los recurrentes (Portugal, Grecia).

Con todo, el papel de los Tribunales ha sido matizadamente diferente. Frente a su papel limitado en Reino Unido, es reseñable el mayor arrojo de los tribunales de Letonia y de Portugal, o su propia inmolación, como el caso de Hungría. En este último caso, como respuesta a las dificultades que desde el Tribunal Constitucional se plantearon al Gobierno: (i) se reforma la Constitución en 2011 y se otorga al Parlamento la potestad de elegir al presidente de dicho Tribunal; y, (ii) se restringe el control judicial sobre las finanzas públicas, consolidando en un nuevo artículo 28 que la “interpretación de la Ley fundamental y de las demás leyes estará basada en la asunción de que sirven a los fines morales y económicos que corresponden al sentido común y al beneficio público”, criterios que han de prevalecer sobre el principio de legalidad y que se refuerzan por la obligación por parte del Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios de respetar los principios de gestión presupuestaria equilibrada, transparente y sostenible.

La principal objeción a este posicionamiento constitucional es el fundamento en el que se sustenta: anular la función esencial de los Tribunales Constitucionales de proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos y conseguir su aquiescencia a los propósitos gubernamentales.

Comparativamente, la crisis ha contribuido a potenciar un genuino diálogo entre tribunales, al tener que afrontar problemas constitucionales similares en un contexto de presiones marcadas por: (i) la celeridad de sus decisiones; (ii) las implicancias políticas de sus posicionamientos; (iii) la

<sup>6</sup> Ley Orgánica 6/2013, de fecha 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Boletín Oficial del Estado 274 del 15 de noviembre de 2013). De acuerdo con el artículo 24.2, el presidente de la **autoridad independiente** de responsabilidad fiscal “será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados”. La independencia de este organismo queda marcadamente en entredicho, y con ello su aportación a la mejora del sistema. Sobre la necesidad de potenciar la independencia de diferentes organismos reguladores, véase: VÍRGALA FORURIA, Eduardo. “Los organismos reguladores en la crisis económica: su regulación en la Ley de Economía Sostenible”. En: Revista Española de Derecho Constitucional 94. 2012. p. 65.

<sup>7</sup> RUIZ ROBLEDO, Agustín. “The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis”. En: CONTIADES, Xenophon (Editor). *Op. cit.* pp.145-148.

publicidad y atención que se les dispensa; y, (iv) por las expectativas de los ciudadanos, que han visto cómo se afrontan esas cuestiones candentes —supresión de pagas extraordinarias, reducción del sueldo de funcionarios, congelación de las pensiones— en Tribunales Constitucionales de otros Estados<sup>8</sup>.

La crisis ha sido un estímulo o un factor desencadenante de la reforma constitucional. Todas las crisis afectan la estabilidad de la norma fundamental, pero ésta es especialmente sensible a aquellos procesos que tienen su origen en disfunciones del sistema político. En ese contexto, lo que se ha producido es un auténtico “frenesí sobre la reforma constitucional”<sup>9</sup>. La casuística se puede reconducir a tres referencias: (i) un cambio radical; (ii) reformas y modificaciones parciales; o, (iii) la intangibilidad de la Constitución, que obliga a que los cambios circunvalen su texto.

La radicalidad de las reformas constitucionales afecta a los aspectos procesales formales y a la dimensión material sustantiva de las mismas. Desde el punto de vista de la posibilidad de afrontar cambios revolucionarios en la tradicional forma de elaborar las Constituciones, es preciso hacer una referencia a Islandia, donde se priorizó la participación democrática, merced a la creación de una Asamblea Nacional, integrada por 950 personas elegidas aleatoriamente del censo electoral, de la que se postularían 522 candidatos, de los que resultarían elegidos en una elección —hay que decir que con una baja participación— los 25 componentes del Consejo Constitucional, a los que se dio cuatro meses para cambiar la Constitución de 1944 (la cual fue fruto de su segregación de Dinamarca). Las aspiraciones depurativas del proceso terminaron por ahogar al mismo, al reconducirle a los cauces tradicionales de ratificación parlamentaria en los que se diluyó. La dificultad para sostener el entusiasmo ciudadano durante el necesariamente sosegado proceso de redacción de una Constitución fue su talón de Aquiles.

Bien distinto es el caso de la Constitución húngara, en el que procesalmente la mayoría absoluta con la que el electorado canalizó su respuesta política a la crisis retornó tal apoyo mediante la redacción de una Constitución *ex novo*, en la que se preocupó de eliminar cualquier resistencia, especialmente jurisdiccional, a las propuestas legislativas y ejecutivas para desarrollar respuestas a la crisis económica.

Un punto intermedio es el de aquellos Estados que han desarrollado reformas parciales de sus ordenamientos constitucionales, bien como recursos activos o como reacciones pasivas a la crisis. El abanico de matices es sumamente interesante.

Así, el Reino Unido destaca por haber adoptado un sesgo pro-codificación como respuesta a la coyuntura, tanto económica como política (recordemos que se trata de un gobierno de coalición). Irlanda ha recurrido, como ya es habitual en su cultura, a consultar vía referéndum a los ciudadanos. La duda que albergamos es si éstos han llegado a discernir lo que es una rutina en el proceso político de lo que debería ser una excepción circunstancial fundamentada en la gravedad de la crisis de la que se pudiera esperar una mayor implicación.

Igualmente, desde Irlanda, se abre una opción de incorporar la participación directa de los ciudadanos a la reforma constitucional, vía convención constitucional, cuya más reciente consecuencia ha sido la propuesta de incorporar a la Constitución el matrimonio entre parejas del mismo sexo, tras el referéndum de 22 de mayo de 2015. Desde Letonia, la crisis ha traído la posibilidad de que los ciudadanos propongan la disolución del Parlamento.

En ese estadio intermedio, los países que han afrontado la inserción de la regla de la estabilidad presupuestaria en sus Constituciones han sido: (i) Alemania; (ii) Francia; (iii) Italia; y, (iv) España, siendo estos dos últimos los que centren nuestro comentario. En Italia, la Ley Constitucional 1/2012 reformó los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución, un proceso rápido que aunaría, sorprendentemente, el consenso de la mayoría de partidos y que no generaría fisuras territoriales, como sí ha acaecido en España, en donde la reforma constitucional, igualmente aprobada con una prisa extrema en septiembre de 2011, obvió la forma territorial y el consenso más allá del bipartidismo, elementos esenciales en la adopción de decisiones constitucionales.

Finalmente, el extremo opuesto está protagonizado por Portugal y Grecia, Estados en los que la Constitución no se ha reformado y que comparten el rigor de los requisitos de reforma constitucional. En Portugal está la imposibilidad de alcanzar una mayoría de dos tercios; mientras que, en Grecia, “no se admitirá revisión alguna de la Constitución antes de haber expirado el lapso de cinco años des-

<sup>8</sup> CONTIADES, Xenophon y Alkmen FOTIADOU. “How Constitutions reacted to the Financial crisis”. En: CONTIADES, Xenophon (Editor). Óp. cit. p. 13.

<sup>9</sup> Ibid. p. 22.

de el final de la revisión anterior” (artículo 110.6), lo que conllevó a que, tras haberse reformado en mayo de 2008, no podría afrontarse reforma alguna hasta mayo de 2013, un rígido corsé que ha embridado la posibilidad de que la Constitución se acercase a la inmediatez de los cambios a adoptar para abordar la crisis.

Una cuestión que ha concitado sumo interés es la **afectación a los derechos fundamentales por la crisis**. Los recortes presupuestarios, los acuerdos de rescate, la regulación vía decretos leyes, la celeridad con que han de adoptarse las decisiones, la redefinición en las prioridades de las políticas gubernativas, han generado un clima de tensión extrema que se ha proyectado sobre los derechos de los ciudadanos. Tres interrogantes ayudan a explicar lo acaecido: (i) ¿qué derechos?; (ii) ¿de quién?; y, (iii) ¿cómo se han afectado los derechos?

Los derechos afectados por la crisis son esencialmente de contenido socioeconómico, especialmente los derechos laborales, pero no debemos obviar la deriva hacia los derechos civiles, como por ejemplo los derechos de manifestación, reunión, expresión o los de participación.

El tratamiento de un mismo derecho, en un contexto de crisis, puede variar en función de sus titulares. El ejemplo que meridianamente ilustra este particular nos remite al derecho de propiedad: (i) en Grecia o Portugal, en materia de recorte de salarios y pensiones; (ii) Irlanda, en las prestaciones asignadas a los farmacéuticos; o, (iii) el *alter* en Islandia, donde los bancos y sus depositantes –fundamentalmente británicos y holandeses, pero también islandeses– no recibieron las cantidades adeudadas, por decisión popular.

¿Cuáles son los instrumentos con los que se ha buscado preservar lo que el activista tribunal letón describió como “un Estado socialmente responsable”<sup>10</sup>? En primer lugar, la proporcionalidad se ha convertido en un mecanismo eficiente para salvaguardar el respeto a los derechos, desplegando un potencial inmenso durante la crisis al permitir a los tribunales adoptar juicios específicos ofreciendo una guía al legislador cuando los límites a los derechos han ido demasiado lejos y eludiendo un determinismo futuro en un contexto económico diferente.

En segundo lugar, la unión de la proporcionalidad a la igualdad, prescribiendo que las consecuencias

de la crisis deberían estar igualmente distribuidas entre los ciudadanos, a la luz de los dictados de la proporcionalidad, como lo hizo el Tribunal Constitucional de Portugal. En tercer lugar, la irrenunciabilidad a la seguridad jurídica. Este principio se ha reforzado durante la crisis, pues es esa seguridad jurídica la que se ha buscado transmitir a los mercados con la reforma constitucional y con la jurisprudencia, pero también se ha reelaborado restringiéndose sus límites y detallándose a los efectos de favorecer a los Estados y a las adaptaciones que ha sido preciso afrontar.

Finalmente, la consecución de los dos objetivos clave –proteger los derechos sociales y aplicar los correctivos necesarios de estabilidad presupuestaria, que implican no afrontar nuevos gastos sin el adecuado soporte financiero– se ha acometido de la mano de una técnica decisoria innovadora en la jurisprudencia constitucional, la “adición de principios” –*additive di principio*–, en virtud de la cual el tribunal introduce principios que el legislador debe implementar dentro de su margen de discrecionalidad política<sup>11</sup>.

La debilidad es un blanco fácil para la crisis: los Estados más débiles, los estratos sociales más débiles, los ciudadanos más débiles. Es precisamente hacia ellos, los ciudadanos más débiles, donde han de dirigirse las miradas más atentas y más rigurosas que impidan una afectación indiscriminada e incondicionada de sus derechos.

## II. PRINCIPALES AGENTES DE UNA DEMOCRACIA GLOBAL

### A. La mundialización y la globalización

Entender la globalización implica partir de un estado previo, que es la **mundialización**. Ésta, en una acepción estricta de su significado, se ceñiría a las corrientes de interdependencia transnacional que, incluso remontando sus orígenes a finales del siglo XV, presentan en las postrimerías del siglo XX sus manifestaciones más tangibles. Dichas exteriorizaciones del fenómeno de la mundialización se pueden constatar en diferentes ámbitos de la actividad humana, siendo los más punteros los referidos a: (i) la economía; (ii) la tecnología; (iii) la cultura; o, (iv) la sociedad. En tal sentido, la mundialización se comprende como un *prius*, eminentemente fáctico, con respecto al cual las reacciones posibles son de carácter antagónico: una la globalización, otra el localismo asimétrico.

<sup>10</sup> BALODIS, Ringolds y Janis PLEPS. “Financial crisis and the Constitution in Latvia”. En: CONTIADES, Xenophon (Editor). Óp. cit. p. 123.

<sup>11</sup> GROPPi, Tania; SPIGNO, Irene y Nicola VIZIOLI. Óp. cit. p. 111.

Respecto a la primera de estas potenciales reacciones, la de cariz globalizador, su existencia –tributaria del marco ideológico neoliberal en el que se ha gestado– se presenta como el cumplimiento de una serie de proposiciones a las que instintivamente se conecta la modernidad, de conformidad con los ejes o pilares definidos en el período de la Ilustración europea como epifenómenos de dicho proceso.

Así: (i) en el terreno social, se predicará la posibilidad de una libre movilidad social basada exclusivamente en los méritos individuales; (ii) en el ámbito de las convicciones y de las creencias, la secularización se expandirá como fruto del predominio de la “lógica de la razón” en todos los ámbitos de la existencia humana; (iii) en la faceta cultural, se procederá a una incorporación homogénea de todos los pueblos del mundo a un modelo de civilización superior, que vendría a coincidir con los paradigmas de la cultura occidental; y, finalmente, (iv) la posibilidad de un crecimiento económico indefinido será la indefectible consecuencia a la que nos veamos avocados desde los avances científicos y técnicos que supuestamente llevan implícitos el progreso y el desarrollo.

Una definición de lo que cabría entender por **globalización** apunta al “avance hacia la instauración en el planeta de un único sistema en lo económico, lo político, lo cultural y lo comunicacional”<sup>12</sup>. La globalización se presentaría así como la culminación del proceso de mundialización, identificado con una profundización de los nexos de interdependencia entre Estados.

El interrogante que acompaña a cualquier planteamiento que integra en su argumentación el concepto de globalización es el de la posibilidad de disociar lo que, en el mismo concepto, hay de realidad y lo que corresponde a una auténtica construcción ideológica, en su acepción puramen-

te marxista de visión deformada y deformante de la realidad. En otros términos, la depuración de lo que hay de realidad y de manipulación en el concepto de globalización.

Un intento de desgranar el conjunto de los atributos que se han prodigado sobre el fenómeno de la globalización y que contribuirá, previsiblemente, a aprehender mejor ese concepto nos lleva a recuperar los siguientes calificativos<sup>13</sup>, que resultan de evidenciar algunas tensiones inherentes al proceso globalizador.

En primer lugar, estamos ante un fenómeno **transversal** que se manifiesta en múltiples y diversos ámbitos: (i) económicos; (ii) sociológicos; (iii) políticos; (iv) jurídicos; e, (v) informativos. Sin embargo, pese a esa dimensión poliédrica de la globalización, un potente contenido económico va a monopolizar la mayoría de los discursos globalizadores.

En segundo lugar, estamos ante un fenómeno **irreversible e imparabile**. Si podemos periodificar su evolución, a partir de unos orígenes más o menos definidos e inmediatos, a finales del siglo XX, se nos antoja imposible el intento de prever el final de la globalización. Igualmente, no se concibe un retroceso o una renuncia a los avances, especialmente en el ámbito tecnológico, que ha conllevado la globalización. La tensión ahí se evidencia entre el *status quo* y el impulso globalizador. El ritmo vertiginoso de esos cambios incluye el riesgo de la inadaptación y la exclusión.

En tercer lugar, es un fenómeno **heterogéneo**. Básicamente, esa heterogeneidad la podemos asimilar a la desigualdad o al desequilibrio con el que los efectos de la globalización se han extendido. Podríamos hablar de los grados de la globalización, disociando zonas del planeta donde esa globalización se ha sentido con más intensidad de otras en las que sus efectos han pasado prácticamente

<sup>12</sup> MORENO, Isidoro. “Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-Nación”. En: CORCUERA ATIENZA, Javier (Director). “Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación”. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. 1999. p. 17. El desarrollo, hoy en boga, del concepto de globalización ha sido abordado, entre otros, por los siguientes autores: ROBERTSON, Ronald. “Globalization: Social Theory and Global Culture”. Londres: Sage. 1992; KLOOS, Peter y DE SILVA, Purnaka. “Globalization, Localization and Violence. An annotated bibliography”. Amsterdam: VU University Press. 1995; o, FEATHERSTONE, Mike (Editor). “Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity”. Londres: Sage. 1999. La lectura de este último es particularmente recomendable en cuanto ofrece una visión “global” de la globalización y de todas sus manifestaciones. La calidad de los autores –el propio Featherstone, Touraine o Robertson, ya clásicos en lo que se perfila como una nueva disciplina del conocimiento, la “globalización”– contribuye a que el lector aprehenda con meridiana claridad los efectos múltiples de ese fenómeno. Así, se repara en sus implicaciones sobre el nacionalismo, los hábitos sociales y culturales, el Derecho (DEZALAY, Yves. “The Big Bang and the Law: the internationalization and Restructuration of the Legal Field”. 1990. pp. 279-194), la medicina, la religión e, incluso, la arquitectura. En resumen, un auténtico libro de cabecera para cualquier disertación que verse sobre globalización.

<sup>13</sup> Seguimos en este punto a los profesores Cano Bueso y Dionigi: CANO BUESO, Juan. “Algunas cuestiones centrales del proceso de globalización”. En: BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coordinador). “Derecho Constitucional y cultura”. Madrid: Technos. 2004. pp. 181-196; DIONIGI, Michele. “Globalizzazione e fonti del diritto”. Volumen II. Bari: Cacucci Editore. 2011. pp. 16-33.

desapercibidos. En ese sentido, la globalización ha contribuido a ahondar las desigualdades entre seres humanos, en contra de lo que formalmente puede hacernos creer que la globalización armoniza y homogeniza.

La mundialización y las dimensiones fácticas de la globalización son reales, existen objetivamente y se traducen en un incremento verdadero de la interdependencia. La esencia de este complejo fenómeno de globalización implica un desfase entre el espacio de representación política, que continúa siendo de cariz tradicional-estatal, y el espacio de decisión política que trasciende al mismo, ubicándose en un marco que ficticiamente podríamos designar como Estado red. Todo ello se daría en un contexto no de secularización, contrariamente a lo que también se afirma, sino regido por un único absoluto social, por una única sacralidad: la del Mercado, que rinde especial pleitesía a unas reducidas élites sociales, un neofeudalismo globalizado<sup>14</sup>.

## B. La recesión

Las directrices del presente texto no nos legitiman para hablar de recesión, pero necesitamos identificarla someramente en cuanto agente que incide directamente en los planteamientos constitucionales: (i) ¿qué es?; (ii) ¿cómo se ha causado?; y, (iii) ¿es superable?

“Una recesión económica implica una caída en el PIB y, en general, de toda la actividad económica (empleo, consumo, inversión)”<sup>15</sup>. El término recesión se discrimina respecto al de crisis, al aplicarse a aquellos supuestos en que el Producto Interno Bruto [en adelante, PIB] decrece al menos durante dos trimestres consecutivos. Cuando esa caída del PIB supera el 10%, el término que se utiliza es el de depresión económica.

En España, la recesión se declaró en enero de 2009<sup>16</sup>, pese a las reticencias del Ejecutivo a su reconocimiento<sup>17</sup>, y su explicación es, indefectible-

mente, multicausal. Siguiendo a Álvarez, Luengo y Uxó<sup>18</sup>: (i) un empeoramiento en la distribución del ingreso, manifestado esencialmente en la pérdida de peso de los salarios en la renta nacional; (ii) el crecimiento desmesurado de las actividades financieras en el conjunto de la economía y la generalización de sus lógicas, especialmente la especulación; (iii) la existencia de importantes asimetrías dentro de la Unión Europea que no se han minorado por el proceso de integración comunitario; pero, sobre todo, (iv) un endeudamiento creciente insostenible. Estos factores financieros han contribuido a desencadenarla, pero la esencia del proyecto comunitario y la globalización de los mercados son las causas subyacentes a la misma.

Las recetas<sup>19</sup> para la salida son variadas, y aunque nos decantamos por aquellas que son justas y sostenibles, sólo repararemos en la necesaria implicación de los poderes del Estado en su implementación<sup>20</sup> y en la necesidad de que los partidos políticos ofrezcan programas verdaderamente alternativos que luego sean capaces de cumplir.

## C. Las reformas constitucionales

La tentación de constitucionalizar la globalización ya fue abrazada por Daniel Elazar a finales del siglo pasado<sup>21</sup>, reivindicando la necesidad del Estado como repositorio de la soberanía, pero reconociendo que la modernidad le obliga a cambiar y que en esos cambios resulta tremendamente útil una prolongación eminentemente funcional, que proveen el federalismo y las confederaciones. El papel de la Constitución es asegurar la propiedad ciudadana sobre la soberanía y canalizar esa distribución de poder.

El recurso a las reformas constitucionales, como hemos rastreado comparativamente, se ha convertido en un elemento característico de esta coyuntura, bien retrospectivamente como catarsis, bien prospectivamente como la consolidación de un Derecho Constitucional preventivo. Aunque los

<sup>14</sup> GARCÍA ARIAS, Jorge; FERNÁNDEZ-HUERGA, Eduardo y Ana SALVADOR. “European periphery crises, international financial markets and democracy”. En: *American Journal of Economics and Sociology* 4. Volumen 72. 2013. p. 840.

<sup>15</sup> ÁLVAREZ PERALTA, Ignacio; LUENGO ESCALONILLA, Fernando y Jorge UXÓ GONZÁLEZ. “Fracturas y crisis en Europa”. Madrid: Eudeba. 2013. p. 167.

<sup>16</sup> RUIZ ROBLEDO, Agustín. Óp. cit. p.142.

<sup>17</sup> RODRIGUEZ ZAPATERO, José Luis. “El Dilema. 600 días de vértigo”. Madrid: Planeta. 2013. p. 161.

<sup>18</sup> ÁLVAREZ PERALTA, Ignacio; LUENGO ESCALONILLA, Fernando y Jorge UXÓ. Óp. cit. pp. 13-14 y 168. Igualmente interesante es la lectura de CHANG, Ha-Joon. “23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo”. Barcelona: Debate. 2012.

<sup>19</sup> RODRIK, Dani. “Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico”. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2011.

<sup>20</sup> SOSA WAGNER, Francisco y Mercedes FUERTES. “Bancarrotas del Estado y Europa como contexto”. Madrid: Marcial Pons. 2011. pp. 35-124.

<sup>21</sup> ELAZAR, Daniel. “Constitutionalizing Globalization. The postmodern revival of confederal arrangements”. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.1998. pp. 199-200.

problemas que nos ahogan no son una consecuencia inmediatamente atribuible a la Constitución y, en consecuencia, su reforma no puede ser presentada como un remedio taumatúrgico de los mismos, sí que resulta oportuno y necesario fortalecer los instrumentos de que dispone el Estado para regular la realidad, y el principal es la Constitución<sup>22</sup>. La adhesión a los ideales constitucionales subyace en estos planteamientos, así como la necesidad de potenciar la eficacia constitucional.

La conveniencia de las reformas constitucionales ha de partir de cubrir unos requisitos formales que se les exigen y que pasan por la necesidad de su consenso. A partir de ahí, el guión ha de acomodarse a cada Estado, pero al menos ha de satisfacer los siguientes requisitos: (i) garantizar que la insoslayable apertura al exterior, ya sea a la Unión Europea o a un orden global, no suponga el sacrificio de los logros constitucionales derivados de la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho, sustentado en valores y derechos constitucionales; y, (ii) la reordenación de las instituciones y de sus relaciones. Una apuesta más decisiva por la responsabilidad, por la política y por la jurídica, de quien ostenta cargos representativos. Una de las preocupaciones que Kelsen manifestó, en particular en “Esencia y Valor de la Democracia”, era, al decir de Ignacio de Otto, “la autonomización del Parlamento respecto a los electores”<sup>23</sup>, lo que ahora hemos identificado como descrédito, desconfianza o desafección.

Ante las dimensiones de los Estados actuales, la democracia requiere necesariamente un Estado de partidos, pero que esos partidos estén copados de oportunistas o desalmados no está necesariamente en el guión. Que su impunidad esté blindada por un derecho de gracia debería cuestionarse rigurosamente. La aparición de nuevos partidos debe renovar estos planteamientos. El riesgo, como hemos comprobado, es la radicalización de los recién llegados.

En 1914, Sánchez de Toca hablaba de la “crisis de nuestro parlamentarismo”<sup>24</sup>, usando los apela-

tivos de corrupción, degradación y descomposición del mismo. Estos parecen ser una constante. De hecho, el alejamiento de los centros de decisión de los ciudadanos ha marcado el origen del parlamentarismo –Decreto de León 1188–, y parece ser un factor determinante en su crisis más profunda. La consecución de una representación fiel de la voluntad de los ciudadanos a través de los Parlamentos es el gran reto<sup>25</sup>, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones es la tarea más inmediata a abordar desde todos los sectores, pero particularmente desde el Derecho Constitucional.

Las reformas constitucionales también deberían incorporar todo aquello que preocupa a los ciudadanos y que no está resuelto, como en nuestro caso la organización territorial del Estado, pero solo si en la reforma hay un afianzamiento y una estabilidad. El constitucionalismo y los constitucionalistas tienen la obligación de atender a los problemas institucionales<sup>26</sup>, a los problemas reales, rendirse al pragmatismo, atender al microconstitucionalismo, aparcando temporalmente la vocación macroconstitucional en la que nos hemos formado.

Igualmente, es sensato el alejamiento de aquellos que persiguen usar la Constitución para enredar a los ciudadanos en nuevas cuitas, sirviéndoles en bandeja un Derecho constitucional inconstitucional, lo que nos lleva a pensar en lo paradójica que puede llegar a ser esta disciplina.

### III. PARADOJAS A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

En la aproximación constitucional que se ha realizado a la pluralidad estatal inmersa en un escenario global sacudido por la recesión económica se nos antoja útil recurrir al dilema, a la paradoja y, más literariamente, al oxímoron, en un intento de forzar al interlocutor a comprender la virulencia de las tensiones canalizadas constitucionalmente, una nomodinámica de potencia superlativa, que se produce en la realidad y que nos proponemos integrar en el marco constitucional.

<sup>22</sup> La literatura sobre la reforma de la Constitución en España al hilo de la crisis económica es abundante y de calidad. Véase: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y Clara SOUTO GALVÁN. “La Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”. Madrid: Instituto de Derecho Público. 2012; EMBID IRUJO, Antonio. “La Constitucionalización de la crisis económica”. Madrid: Iustel. 2012; GARCÍA ROCA, Javier y Miguel Angel MARTÍNEZ LAGO. “Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento”. Navarra: Civitas. 2013; o LÓPEZ GARRIDO, Diego. (Director). “Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2013.

<sup>23</sup> DE OTTO, Ignacio. “Prólogo a Esencia y Valor de la Democracia”. Barcelona: Labor. 1977. p. VI.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ DE TOCA, Joaquín. “La crisis de nuestro parlamentarismo”. Madrid: Imprenta de Isidoro Perales. 1914. p. 37.

<sup>25</sup> “In modern communities the most difficult problem of government has been the faithful representation of the will of the people”. HATTERSLEY, Alan. “A short history of Democracy”. Cambridge: Cambridge University Press. 1930. p. 240.

<sup>26</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco. “Discurso de ingreso en el ilustre claustro de la Universidad de Valladolid del Profesor Francisco Rubio Llorente”. Valladolid: Universidad de Valladolid. 10 de mayo de 2013. p. 31.

El **Estado democrático global** o un intento de perseguir simultáneamente democracia, autodeterminación nacional-estatal y globalización, es la principal paradoja a cuya implementación nos enfrentamos. Desde la idea de un “trilema”, se puede recuperar su esencia: “[S]i queremos impulsar más la globalización, tenemos que renunciar en parte a la nación Estado o a la política democrática. Si queremos profundizar y conservar la democracia, tenemos que elegir entre nación, Estado e integración económica internacional”<sup>27</sup>. Si se da demasiado protagonismo a los Estados, lo que se obtendría es proteccionismo y autarquía; si, por el contrario, se da demasiada libertad a los mercados, se obtiene una economía mundial agresiva con un escaso apoyo político y con un clima social contestatario.

La opción de consolidar una soberanía mundial<sup>28</sup>, anticrónica, pancrónica, diacrónica y sincrónica es atractiva, pero dotar a esas instituciones internacionales de reglas globales, apoyadas en mecanismos de responsabilidad más complejos, dotados de una legitimidad democrática propia, no parece al día de hoy muy factible; de hecho, se aproxima a una quimera. El optimismo de primar la democracia como la estatalidad sobre la hiperglobalización es más atractivo en términos constitucionales, pero *a priori* ciertamente utópico.

“Lo que no está claro es que cada uno de los actores, es decir, cada uno de los estados del planeta, tenga plena libertad para decidir cuál es el grado de sacrificio que está dispuesto a aceptar y cuál el grado en que pretende realizar el objetivo preferido”<sup>29</sup>. La opción más pragmática a la que nos lleva el sentido común nos insta a abrazar el pesimismo, de más empaque científico que su *alter*; pero un pesimismo activo, que nos obligue a promover la organización de Estados con intereses afines que eludan reproducir parámetros desigualitarios, a partir de una fina capa de reglas sencillas, transparentes, lejos de una economía mundial plana y donde se habilite un espacio para que cada democracia pugne por su futuro. Hay mucho que hacer desde las Constituciones.

Al hilo de este aserto se erige una segunda paradoja, una **desconfiada fe constitucional**. Una sus-

tancial función de la Constitución presenta un carácter intangible y fluido, lo esencial sigue siendo invisible a los ojos: hablamos de la función simbólica. La Constitución provee un conjunto de valores alrededor de los cuales se forja una sociedad y se consolida un Estado. De esos mismos se despliegan una serie de expectativas que derivan en una especie secular de “fe o creencia” en que la Constitución puede proteger a los ciudadanos.

La recesión ha afectado de lleno a esta función simbólica de la Constitución, y también a su normatividad, pudiendo derivarse dos reacciones esenciales. La primera es un declive en ese potencial simbólico de la Constitución, evidenciado en la percepción popular de que la Constitución y su implementación se han distanciado profundamente de las preocupaciones de los ciudadanos. Esta sensación ha aumentado exponencialmente de forma paralela a la intensidad de la crisis. Una reacción antagónica consistiría en la consideración de que la Constitución tiene capacidad para ayudar a superar la crisis, una ficción que reforzaría esa función integradora de la Constitución.

A medio camino entre ambas se ha producido una auténtica paradoja. La constitucionalización de las cláusulas de disciplina fiscal ha sido percibida por la ciudadanía como un cambio constitucional hetero-legitimado, respuesta a una presión externa ajena a los poderes constituidos; pero, por otro lado, esos mercados han reivindicado su fe en las Constituciones nacionales para canalizar sus peticiones. En ese punto, el Derecho Constitucional viviente –*Costituzione vivente*– tendría que sustituirse por un Derecho Constitucional vital, al dar expresión a esa función simbólica en virtud de la cual se incorpora a la Constitución mecanismos adicionales que ayuden a prevenir la repetición de los errores pasados.

La activación o el declive de esa función simbólica impacta en la legitimación de los distintos acontecimientos que se han derivado de la crisis, y especialmente de quienes han asumido el liderazgo en su gestión, los gobiernos, y en las decisiones por ellos adoptadas: la **democracia tecnocrática**<sup>30</sup>. Dos

<sup>27</sup> RODRIK, Dani. “La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial”. Barcelona: Bosch. 2012. p. 20.

<sup>28</sup> TAMAMES, Ramón. “Globalización y soberanía mundial”. En: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho 38. 2013. p. 6.

<sup>29</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco. Óp. cit. p. 21.

<sup>30</sup> Sobre esta cuestión he reflexionado en SEIJAS VILLADANGOS, Esther. “Los gobiernos de los Estados en la Unión Europea”. En: MATIA PORTILLA, Javier (Director). “Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías”. Granada: Comares. 2012. En especial, el capítulo titulado “*Exceptio firmat regulam*, principales retos a la teoría del gobierno: tecnogobiernos y las ventajas de vivir sin gobierno”, en el que se estudió el caso de Bélgica a partir del interrogante acerca de la posibilidad de vivir sin la institución del gobierno, y de Grecia e Italia, presentados los tecnogobiernos como la versión contemporánea del modelo ideal de gobierno clásico de la sofocracia. Sobre ellos, se analiza la gestación, sus principales atributos, formación y composición y funciones específicas de un gobierno tecnocrático.

aspectos son esenciales en este debate: (i) la legitimación; y, (ii) la responsabilidad.

Ante el cuestionamiento de la legitimidad democrática de origen de los gobiernos de tecnócratas que han copado el protagonismo de lidiar con la crisis en Italia, Grecia y, parcialmente, en Hungría bajo el liderazgo de Gordon Bajnai, convenimos con Balaguer Callejón en que se trata de gobiernos políticos “nombrados de acuerdo con los procedimientos democráticos establecidos en las Constituciones correspondientes”<sup>31</sup>. Dicha legitimidad democrática, “adopción democrática”, aparece fagocitada por la legalidad y omite alguno de los principios esenciales del proceso democrático, como la “confianza cívica” y la “deliberación”<sup>32</sup>. Su legitimidad es esencialmente de ejercicio, y a través de él se espera que compensen *–to catch up–* esas deficiencias de origen.

Los ejemplos que manejamos fallaron en esa prueba, unida a la debilidad política que derivó en una enorme impopularidad—repudiamos a los políticos pero luego les añoramos—, lo que derivó en una radical e inmediata exigencia de responsabilidad. Los resultados de su actuación se querían de modo inmediato. Esa responsabilidad gubernamental y de gestión cuya exigencia los ciudadanos demandan

que se depure como principal mandato *ex crisis*. Así, la recesión ha generado una alteración en los cauces de legitimación que convendría revisar en profundidad.

Este ramo de paradojas con las que nos hemos topado al conectar Constitución, globalización y recesión no agotan, ni mucho menos, la relación posible. Entre las propuestas anti crisis nos preocupan la “transparencia opaca”, las “autoridades independientes” o “la austeridad expansiva”. Y es que una visión comparada y dialéctica nos recuerda que el “*déja vu all over again*” con el que se ha venido a asumir todo lo acaecido<sup>33</sup> parece resignarnos a militar en un pesimismo que goza de un gran empaque académico, mal de mucho, pero que solo abrazamos en cuanto nos faculta para forjar un “pesimismo activo”, que ha evidenciado que la crisis financiera ha afrontado la oportunidad de reconfigurar el Estado y las relaciones con los ciudadanos.

Recordando al Viejo de la Montaña Errante en “La Historia Interminable” —“y así seguiría durante toda la eternidad, porque era totalmente imposible que algo cambiara en el desarrollo de los acontecimientos”—, los Estados y las Constituciones sí tienen aún mucho que decir y muchos cambios que afrontar. ■

<sup>31</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Crisis económica y crisis constitucional”. En *Revista Española de Derecho Constitucional* 98. 2013. p. 98.

<sup>32</sup> SCHMALZ-BRUNS, Raine. “Legitimidad democrática, normatividad política y estatalidad”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 38. 2013. p. 26.

<sup>33</sup> HARDIMAN, Niamh. “The Impact of the crisis on Irish Political system”. Paper presentado ante The Royal Irish Academy Committee for International Affairs 2009 Conference: International Politics and the Global Economic Crisis. En: <http://ssrn.com/abstract=1505408>. p. 2.