



LOS EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA  
SOBRE LAS INSTITUCIONES NACIONALES  
4 MAGGIO 2020

Integración europea, múltiples crisis y  
necesidad de nuevos enfoques:  
reflexiones preliminares

di Sabrina Ragone

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

# Integración europea, múltiples crisis y necesidad de nuevos enfoques: reflexiones preliminares<sup>\*</sup>

**di Sabrina Ragone**

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Abstract:** This paper introduces how the multiple crises of European integration, namely Brexit, the refugee crisis, the economic crisis and the crisis of the rule of law challenge several foundations of the EU: solidarity, mutual trust and the rule of law itself. Then, it focuses in particular on the centralization derived from the financial situation of the past ten years, with respect to the rising role of the executives among domestic institutions and from a territorial perspective. These ideas bring the author to assess to what extent the failure of the European model of integration obliges to rethink traditional categories through a multidisciplinary prism.

**Sumario:** 1. Crisis superpuestas de la integración europea y sus “víctimas”: solidaridad, confianza mutua (y *rule of law*). – 2. La crisis financiera y sus secuelas a medio y largo plazo (con particular referencia a la centralización). – 3. La necesidad de nuevos enfoques.

## **1. Crisis superpuestas de la integración europea y sus “víctimas”: solidaridad, confianza mutua (y *rule of law*)**

El proceso de integración europea, desde antes de los debates actuales acerca de las medidas para enfrentar las consecuencias sanitarias y sociales de la pandemia de COVID-19, ya se encontraba sometido a una serie de crisis que estaban socavando sus pilares y valores fundamentales. El Brexit de por sí representa un elemento de disgregación y quiebra del proyecto europeo, y ha llevado al debate público de otros Estados miembros la hipótesis de una salida de la UE<sup>1</sup>. Además de la crisis financiera, sobre la que se centra este texto, igualmente la crisis migratoria y la del Estado de derecho (piénsese en Polonia y Hungría) se han superpuesto y enredado, creando una mezcla explosiva que ha afectado a distintos principios-clave de la UE. El porqué no se debe solo a elementos jurídicos, sino también a cómo las crisis se han abordado y presentado en las arenas políticas europeas y nacionales. Desde esta perspectiva, estas

---

<sup>\*</sup> Peer reviewed. Trabajo realizado en el marco del Módulo Jean Monnet 2018-2021 CRISES, “Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space”.

<sup>1</sup> Sobre este aspecto, véase el artículo de F. Balaguer Callejón en este monográfico.

cuatro crisis desafían a la solidaridad<sup>2</sup>, la libre circulación de personas, la confianza mutua y potencialmente la *rule of law*<sup>3</sup>.

Con referencia a la primera, hace falta recordar que el art. 2 TUE incluye en el listado de los valores en los que se fundamenta la Unión “el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. Dichos valores mancomunan a los Estados miembros “en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la *solidaridad* y la igualdad entre mujeres y hombres”. La solidaridad se vuelve así un elemento de las sociedades europeas, pero no expresamente un valor fundamental de su integración.

Al contrario, en el art. 80 TFUE específicamente encontramos la siguiente obligación: “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo [“Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”] y su ejecución se regirán por el *principio de solidaridad* y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.

Más allá de estas referencias definidas y de aquellas contenidas en las cartas fundamentales nacionales, nos referimos aquí a la solidaridad desde una perspectiva jurídica, teórica y constitucional más amplia, en la medida en que se trata de una de las bases del proyecto colectivo que el constitucionalismo defiende en todos sus niveles<sup>4</sup>. Por lo tanto, el desafío a este valor es doble, teniendo una faceta interna y otra supranacional/europea.

---

<sup>2</sup> BAN KI-MOON, *The Refugee Crisis Is a Test of Our Collective Conscience*, en *New York Times* (16 de septiembre de 2018), afirmó que «Despite the scale of the refugee challenge, we need to think of it first and foremost as a crisis of solidarity». Sobre la crisis migratoria y su incidencia en la solidaridad, *ex alius*, A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, en *Consulta Online* (www.giurcost.org), 2017.

Antes de las crisis actuales, un interesante análisis del impacto de las políticas europeas en las vertientes sociales de los Estados miembros se había realizado en G. DE BÚRCA (ed.), *EU law and the welfare state: in search of solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Ya más críticos, unos años más tarde, J. HAYWARD – R. WURZEL (eds.), *European disunion: between sovereignty and solidarity*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>3</sup> Tampoco es posible separar de manera neta el alcance y la interdependencia de estos principios. Por ejemplo, existe una relación muy estrecha de la solidaridad con el principio democrático, sobre la cual se remite al análisis de A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà: crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milán, Giuffrè, 2012; EAD., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, en *costituzionalismo.it*, n. 1/2016 y L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, *ibidem*, quien construye el concepto con respecto a igualdad, dignidad, derechos y deberes, además de la democracia.

<sup>4</sup> Las Constituciones italiana (como se verá a continuación) y española son emblemáticas al respecto. Sobre la segunda, cfr. C. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *El principio de solidaridad en la Constitución española (situación y protección jurídico-financiera del ciudadano)*, Salamanca, Ratio Legis, 2012; M. GARCÉS SANAGUSTÍN, *¿A qué llamamos solidaridad?: el valor ético y jurídico del principio de solidaridad*, en B. PENDÁS (dir.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Madrid, CEPC, vol. 2, 2018, pp. 1523-1536; y el reciente trabajo de E. SANZ ARCEGA, *Los fines redistributivos de la Constitución española: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras*, Zaragoza, Fundación Manuel

En efecto, el problema de la respuesta interna a la crisis se manifiesta en todas las situaciones que se han mencionado, desde cómo se reparte el coste social de los recortes y las políticas de austeridad adoptadas en consecuencia de la crisis financiera hasta cómo se divide entre la población el gasto de recursos públicos conectado con la inmigración, y más aún cómo es percibido y utilizado por los actores políticos. Todo ello se vuelve aún más grave en países con recursos escasos o menos prósperos, entre ellos, Grecia o Italia, quienes han sido al mismo tiempo víctimas de una combinación de fenómenos y, como en otras latitudes (España, por ejemplo), han implementado recortes en sectores básicos como educación y salud<sup>5</sup>. Finalmente, las mismas reacciones de ciudadanos y sociedad civil merecerían un examen autónomo<sup>6</sup>.

En su perspectiva constitucional, la solidaridad se manifiesta y se expresa en cada ordenamiento bajo distintos patrones, pudiendo ser al mismo tiempo el prerequisite para la creación de un orden social y un objetivo del Estado; el fundamento del contrato social de partida y el sostén de la convivencia organizada. Si se considera como uno de los presupuestos del Estado, entonces, cabe preguntarse *quién y para qué fin* un sujeto puede beneficiarse de este principio, además de *qué deberes* de ello se derivan<sup>7</sup>. El perfil subjetivo, entonces, se vuelve esencial a la hora de entender la amplitud de la *inclusión*, tanto a nivel nacional como, de ser el caso, a nivel supranacional. Y si este principio tuviera que encontrar una

---

Giménez Abad, 2018, y la bibliografía citada en el texto. Sobre los modelos sociales nacionales en el espacio jurídico europeo, por ejemplo, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, en *Politica del diritto*, n. 4/2012, especialmente p. 544 ss. Además, la dimensión inter- y trans-nacional, y hasta global, se vuelve fundamental, como lo demostraba ya S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, quien, junto con un examen en perspectiva constitucional, ponía este tema en relación con la globalización, hasta planteando los caracteres de una solidaridad cosmopolita (p. 136).

<sup>5</sup> Véase el artículo de A. Galera Victoria en este monográfico.

<sup>6</sup> Véanse al menos A. PETERSON – M. WAHLSTRÖM – M. WENNERHAG, *European Anti-austerity Protests – Beyond “Old” and “New” Social Movements?*, en *Acta Sociologica*, vol. 58, n. 4/2015, pp. 293-310; D. DELLA PORTA, *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back Into Protest Analysis*, Polity, Cambridge, 2015; EAD. (ed.), *Solidarity Mobilizations in the ‘Refugee Crisis’ - Contentious Moves*, Londres, Palgrave, 2018.

<sup>7</sup> Sin ir más lejos, la Constitución italiana en su artículo 2 menciona justamente que la República «exige el cumplimiento de los deberes inderogables de *solidarietà politica, economica y sociale*, a la vez que «reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad».

Véanse al respecto, al menos, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1967; G. ALPA, *Solidarietà*, en *Nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 2/1994, p. 372 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milán, Giuffrè, 2002; B. PEZZINI – C. SACCHETTO (eds.), *Il dovere di solidarietà*, Milán, Giuffrè, 2005. Más recientemente, en un debate (re)abierto, cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, en *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; ID. – L. VENTURA (eds.), *Principi costituzionali*, Milán, Giuffrè, 2015, especialmente p. 305 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bolonia, Bononia University Press, 2016. Un examen de cómo la Corte constitucional ha interpretado y aplicado el principio se encuentra en los estudios recopilados en R. BALDUZZI – M. CAVINO – E. GROSSO – J. LUTHER (eds.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Aquil Terme - Alessandria, svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Turín, Giappichelli, 2007 (en particular F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, pp. 3-51).

aplicación en alguna organización supra- o plurinacional, la UE debería ser el ejemplo principal de una visión regional.

Sin embargo, lo que parece haber faltado en el desarrollo político y la gestión de las crisis en Europa ha sido precisamente la consolidación de una idea de *comunidad* y de *pertenencia*, que justificarían así los sacrificios solidarios por el bienestar de otros<sup>8</sup>. Los debates sobre mutualización de la deuda, subsidios transnacionales y ahora sobre el denominado “Corona-bono” reflejan esta tensión, superponiéndose en parte a las demás discusiones recurrentes acerca del cambio climático y de la solidaridad entre distintas generaciones<sup>9</sup>.

Así, la solidaridad dentro de la UE representa una cuestión planteada no solamente con respecto a la crisis financiera, sino también a la migración, el asilo y los controles fronterizos. En ambos casos, el *quid* reside en averiguar en qué medida esta puede ser exigible y servir como principio para crear obligaciones en las normas europeas.

Hay otro pilar básico de la integración europea, es decir, la libre circulación de personas, en su conexión con la confianza mutua respecto de la gestión de las fronteras externas de la UE, que ha sido a menudo puesto en entredicho durante las crisis. Y la confianza mutua como tal, aun siendo el centro de la cooperación entre los Estados miembros en una pluralidad de acciones, ha sido claramente perjudicada. Con respecto a la crisis migratoria, en concreto, varios elementos básicos han sido atacados, a saber: la abolición de fronteras internas<sup>10</sup> y el control de las fronteras externas, que son ya fronteras comunes, bajo el principio de una responsabilidad compartida. Ello es inevitable, puesto que, de acuerdo con las normas establecidas a nivel europeo, cualquiera que cruce estas fronteras externas puede viajar libremente hacia y dentro de los otros Estados miembros, con la única condición de que cumpla con las normas europeas relativas a requisitos y visas. El re-establecimiento de algunas fronteras internas, o la amenaza de expulsar a Grecia del área Schengen, son solo un par de ejemplos de cómo la crisis migratoria ha ido consumiendo en términos jurídicos, políticos, e incluso en la percepción social, algo que se pensaba consolidado. La

---

<sup>8</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, en *Diritto e società*, n. 1/1996, p. 10 ss., distingue entre una vertiente horizontal de la solidaridad, que se aplicaría a los sujetos particulares, y otra vertical, que exige la intervención del Estado. E. ROSSI – A. BONOMI, *La fraternità fra “obbligo” e “libertà”. Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, en A. MARZANATI – A. MATTIONI (eds.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, p. 71 ss., examinan el principio desde una perspectiva bidireccional, de los ciudadanos hacia el Estado y del Estado hacia los ciudadanos mismos.

<sup>9</sup> Sobre este tema, en perspectiva constitucional, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Turín, Giappichelli, 2017.

<sup>10</sup> Cfr. entre los muchos artículos de la prensa mundial, *Corriere della Sera* (15 de junio de 2015), “Ventimiglia, Francia blocca il confine. La protesta dei migranti bloccati”; *BBC News* (25 de noviembre de 2015), “Migrant crisis: France Valls warns on refugee numbers”; *Euronews* (24 de febrero de 2016), “Bélgica cierra la frontera con Francia ante la llegada de inmigrantes del campo de refugiados de Calais”; *The Economist* (27 de octubre de 2018), “They shall not pass. Border checks are undermining Schengen”.

falta de confianza hacia otros Estados miembros se ha manifestado patentemente también con respecto a la gestión económica, como lo indican los debates acerca del despilfarro de dinero público por parte de países como España o Grecia (e Italia) en otros Estados más “virtuosos”.

Ha aparecido así, a nivel europeo, una clara asimetría basada en la dicotomía *países ricos vs. pobres* o *países acreedores vs. deudores*, donde los primeros establecen condiciones para la ayuda a los segundos, mientras los fundamentos democráticos de estos se erosionan.

La reacción a estas dinámicas, en algunos contextos, se ha superpuesto a una reducción del Estado de derecho, puesto que la crisis de refugiados, la gestión de dicha crisis, o *rectius* el discurso político sobre ella resulta ser uno de los factores impulsores del surgimiento de partidos y movimientos de extrema derecha y/o populistas. Algo en parte parecido puede afirmarse acerca de las fuerzas políticas que han cobrado nueva importancia o se han afirmado a raíz de la crisis económica<sup>11</sup>.

En particular, la crisis migratoria ha dado lugar a muchos debates dentro de los Estados miembros de la UE y a negociaciones largas y poco fructíferas a nivel supranacional, ya que los países europeos tenían diferentes ideas sobre cómo manejar la situación y distintas percepciones de su gravedad y de sus obligaciones al respecto. Uno de los resultados fue que justamente algunos partidos populistas antinmigración adquirieron consenso y apoyo ciudadano gracias a campañas relacionadas con este tema y la defensa de su (no bien identificada) identidad nacional.

Emblemático es el ejemplo de Hungría, cuyo gobierno fue uno de los primeros de la UE en acumular capital político gracias a la crisis migratoria, politizándola y promoviendo campañas antinmigración desde 2015-2016. Junto con Eslovaquia, además, este país recurrió las medidas adoptadas a nivel europeo para apoyar a Grecia e Italia en el momento álgido de la crisis (medidas que el Tribunal de Justicia de la UE – TJUE – consideró legítimas en su decisión del 6 de septiembre de 2017). A finales de 2017, al contrario, la Comisión Europea llevó a Hungría, junto con Polonia y República Checa, frente al TJUE por su negativa a cumplir con las medidas de reubicación de migrantes. Estos Estados se justificaron afirmando que, por un lado, el respeto de dichas medidas los habría llevado a fallar en la garantía de su seguridad/orden público interno y, por otro lado, no habrían sido capaces de gestionar tantas solicitudes de asilo. La opinión del Abogado General Sharpston del 31 de octubre de 2019, en argumentar la responsabilidad de los tres Estados, se refería a la vulneración de la solidaridad, la *rule of law* y el deber de

---

<sup>11</sup> Sobre Grecia, T. PAPPAS, *Populism and Crisis Politics in Greece*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014. Más en general, C. DE LA TORRE (ed.), *The Routledge handbook of global populism*, Londres-Nueva York, Routledge, 2018; W.W. FRANKO – C. WITKO, *The new economic populism: how states respond to economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, 2018; N. URBINATI, *Me the people: how populism transforms democracy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2019; P. BLOKKER – M. ANSELMINI (eds.), *Multiple populism: Italy as democracy's mirror*, Londres-Nueva York, Routledge, 2020; P.G. ARDENI, *Le radici del populismo: disuguaglianze e consenso elettorale in Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2020.

cooperación leal para propiciar una condena, y su postura básica ha sido recientemente confirmada por el TJUE (decisión del 2 de abril de 2020), conforme al cual estos incumplieron sus obligaciones como miembros de la UE negándose a recibir solicitantes de asilo llegados a Grecia e Italia durante la crisis migratoria. No cabe invocar sus responsabilidades en materia de mantenimiento del orden público ni una supuesta disfunción del mecanismo de reubicación para no dar ejecución a este instrumento europeo<sup>12</sup>. Como resulta evidente, Hungría no estaba ni está sola en su cuestionamiento de pilares básicos de la UE, porque en otros Estados también se ha dado un cambio retórico en los últimos cuatro-cinco años, en el cual la comunicación gubernamental ataca a la UE a menudo por sus políticas migratorias para justificar acciones nacionales contrarias.

## **2. La crisis financiera y sus secuelas a medio y largo plazo (con particular referencia a la centralización)**

Han pasado más de diez años desde el estallido de la crisis financiera, y ya es posible poner en perspectiva y analizar la (in)eficacia de las respuestas a la misma, junto con sus efectos a corto y largo plazo. A pesar del tiempo transcurrido, se trata de un tema actual, que se puede enfocar desde varios puntos de vista, según el nivel de interés, desde el europeo hasta el nacional o regional/local<sup>13</sup>, e incluso mediante estudios comparados.

Entre los efectos a nivel nacional, solo hace falta recordar las reformas constitucionales aprobadas, por ejemplo, en España e Italia entre 2011 y 2012, para constitucionalizar el equilibrio presupuestario. La interpretación de la constitución económica y las ponderaciones que se derivan de la presencia de dicho principio están generando una serie de consecuencias sobre el papel desempeñado por los tribunales y los Parlamentos nacionales y, al mismo tiempo, sobre las entidades regionales y locales. A este último respecto, los cambios ocurridos se pueden dividir en tres tipologías: nuevas restricciones presupuestarias aplicables a todos los niveles de gobierno; controles más fuertes en la gestión de recursos y mecanismos de coordinación renovados para garantizar la supervisión estatal<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase el análisis publicado en el Diario del Derecho – Iustel, [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1196885](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1196885).

<sup>13</sup> Sobre los efectos de la crisis a nivel territorial, véanse las contribuciones recopiladas en el número monográfico dedicado a *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis*, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 15/2014.

<sup>14</sup> S. RAGONE, *Constitutional effects of the financial crisis at European and national level: a comparative overview*, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 15/2014. Véase la reciente reconstrucción, sobre España, de P. GUERRERO VÁZQUEZ, *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Madrid, Editorial de la Fundación Manuel Giménez Abad, 2020.

A nivel interno, entre las secuelas a medio y largo plazo, además de una erosión de la descentralización territorial, se pueden subrayar la afectación de principios constitucionales y el menoscabo de los derechos sociales, acompañados por un fenómeno paralelo de centralización. Dicha *centralización* se ha manifestado en dos direcciones: desde las periferias hacia las instituciones estatales, como se acaba de mencionar; y desde los Parlamentos y los órganos de garantía hacia los ejecutivos nacionales. En otras palabras, se ha asistido a una modificación de los equilibrios decisorios entre Gobiernos y Parlamentos, alrededor del cual los órganos jurisdiccionales e independientes han desempeñado un papel oscilante (aunque, claro está, cuando han tenido que intervenir los Tribunales constitucionales ha sido porque el circuito político había fallado).

Recientemente he propuesto una clasificación de los fenómenos relacionados con dicha centralización y en particular con el proceso que ha sido denominado de “ejecutivización”<sup>15</sup> de las fuentes del derecho. Las Cámaras, en mi opinión, se han dedicado prevalentemente a<sup>16</sup>: 1) la convalidación y/o conversión de actos normativos del Gobierno; 2) la delegación de funciones normativas al ejecutivo; 3) la ratificación de decisiones tomadas por el ejecutivo en el exterior<sup>17</sup> (además, todo ello ha tenido lugar en un contexto que a menudo las obligaba a decidir rápidamente, incluso cuando había que aprobar reformas constitucionales<sup>18</sup>). Ello se sostiene con especial referencia a España e Italia, aunque en otros casos también las dinámicas políticas internas y de interacción con el nivel europeo han llevado a mecanismos parecidos<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular de los decretos-leyes nacionales y autonómicos*, en *Revista Estudios de Deusto*, vol. 61, n. 2/2013, p. 70.

<sup>16</sup> S. RAGONE, *Parlamentarismos y Crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España*, Barcelona, Bosch, 2020, p. 79 ss.

<sup>17</sup> Entre otros, véanse L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013; L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, en *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016; A. CARMONA CONTRERAS, *Decreto Ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace la virtud (constitucional)*, en *Diritto e Questioni Pubbliche*, vol. 17, n. 2/2017; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Turín, Giappichelli, 2017; L. DíEZ SÁNCHEZ, *Spain: Dealing with the Economic Emergency through Constitutional Reform and Limited Parliamentary Intervention*, en T. BEUKERS – B. DE WITTE – C. KILPATRICK (eds), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 205-207.

<sup>18</sup> L. PEGORARO, *Constituciones (y reformas constitucionales) “impuestas” o “condicionadas” (para una re-clasificación interdisciplinaria de la categoría)*, en *Pensamiento Constitucional*, n. 18/2013, pp. 331-356; P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, pp. 165-198; E. ÁLVAREZ CONDE – C. SOUTO GALVÁN (coords.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2012; J. GARCÍA ROCA, M.A. MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Madrid, Civitas, 2013.

<sup>19</sup> Un análisis comparado se encuentra en K. AUER – O. HÖING, *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis*, Sieps, 2014.

La centralización, además, no se ha dado con respecto al ejecutivo en su conjunto, sino que ha afectado especialmente a aquellos ministros, de economía y/o finanzas, que más han sido protagonistas durante la crisis y después, favoreciéndose asimismo la mejora de la posición de los Presidentes de Gobierno y de sus Presidencias<sup>20</sup>.

Cabe destacar a este respecto que la dicotomía que ya se ha mencionado, *ricos vs. pobres*, se refleja en el funcionamiento democrático de los ordenamientos de los Estados miembros de la UE, con la consecuencia que a una economía más débil también se corresponde una revalorización menor de los mecanismos democráticos, en particular del desempeño de funciones por parte de los Parlamentos correspondientes (lo que no ha pasado, por ejemplo, en Alemania). A ello se suman otros elementos relevantes para entender las crisis de la integración europea, sobre todo la importancia atribuida a los saberes tecnocráticos en detrimento de otros y la prevalencia de un modelo económico neoliberal, que desde la UE – y algunos Estados – se expande e impone en otros<sup>21</sup>.

### 3. La necesidad de nuevos enfoques

Ante este panorama, el presente número monográfico recopila algunas de las contribuciones al examen de estas cuestiones que se presentaron con ocasión del Congreso “Los efectos de la crisis financiera sobre las instituciones nacionales: Gobiernos, Parlamentos y Tribunales”, organizado en el marco del Módulo Jean Monnet CRISES “Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space”<sup>22</sup>.

Éste abarca la cuestión desde una perspectiva principalmente jurídica, sin olvidar aspectos de ciencia política y economía y centrándose en particular sobre el papel de distintas instituciones europeas y nacionales, es decir, los Gobiernos<sup>23</sup>, los Parlamentos<sup>24</sup>, los Tribunales nacionales<sup>25</sup> y europeos<sup>26</sup>. El marco

<sup>20</sup> S. RAGONE, *Domestic Response to the Financial Crisis: Reforms of Executive Branches in Economically Weak Countries of the Eurozone*, en *Rivista di Diritti Comparati*, special issue n. 1/2019, pp. 147-166, y la bibliografía citada en el texto.

<sup>21</sup> En este sentido, G. MORENO GONZÁLEZ, *Estabilidad presupuestaria y Constitución: fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

<sup>22</sup> Erasmus+ Program (2018-2021), 599047-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE.

<sup>23</sup> Véase el artículo de M. Kölling en este monográfico.

<sup>24</sup> Véase el artículo de G. Aravantinou Leonidi en este monográfico. Al respecto, en la amplia bibliografía relevante, véanse T. CHRISTIANSEN – A. HÖGENAUER – C. NEUHOLD, *National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?*, en *Comparative European Politics*, vol. 12, n. 2/2014, p. 121 ss., F. LANCHESTER (ed.), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milán, Giuffrè, 2016; P. BILANCIA (ed.), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padua, CEDAM, 2016; C. HEFFTLER – C. NEUHOLD – O. ROZENBERG – J. SMITH (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015; D. JANIĆ, *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017; A. JONSSON CORNELL – M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

<sup>25</sup> Véase el artículo de T. de la Quadra-Salcedo Janini en este monográfico.

<sup>26</sup> Con referencia al papel del TJUE en la protección de los consumidores en la crisis, véase el artículo de J. Sarrión Esteve en este monográfico.

de referencia, como se acaba de explicar, no puede sino ser el de las crisis superpuestas de la integración europea y especialmente de la solidaridad<sup>27</sup> como valor fundante de esta integración. En ello, caben al menos dos perspectivas (aunque no se tenga en cuenta la descentralización política interna): la europea y la nacional, que están profundamente interconectadas, pues, por una parte, las consecuencias sociales de los programas de austeridad deben ser evaluadas conforme a criterios constitucionales tanto europeos como nacionales, y, por otra, la soberanía fiscal nacional de los Estados miembros es un principio del derecho constitucional europeo y nacional y las invasiones a esta soberanía conllevan una crisis de la constitución europea y nacional<sup>28</sup>.

Finalmente, desde esta doble perspectiva, europea y nacional, se plantea una serie de cuestiones conclusivas.

La primera de ellas se puede resumir en un problema de *identidad* y de *modelo de integración*. La UE responde jurídicamente, en efecto, a una doble lógica: una de derecho internacional y otra de derecho constitucional, si bien al final no es ni una organización clásica de derecho internacional ni un Estado.

Durante la(s) crisis, lo que prevalece es el alma (de organización) internacional, y ello se refleja en una pluralidad de fenómenos, en particular: a) el fortalecimiento de los Gobiernos nacionales, debido al empleo de mecanismos intergubernamentales que conllevan una menor involucración del Parlamento europeo y la superación de los procesos decisorios con el método europeo, con una consecuente b) huida de las fuentes pluralistas e inclusivas (tanto a nivel europeo como a nivel nacional, como es demostrado por la ejecutivización de las fuentes ya mencionada). En suma, el derecho de las crisis se basa en fuentes aprobadas por los ejecutivos.

Al otro extremo de esta ecuación, se situaría el alma constitucional del proyecto europeo, que mira(ba) a consolidar una comunidad de ciudadanos y una comunidad de derechos basada, entre otros fundamentos, en la solidaridad. Esta vocación constitucional se ha reducido en los años de crisis, y tampoco las instituciones europeas han sido capaces (o han tenido la intención) de defenderla de manera coherente y

---

<sup>27</sup> Véase el artículo de A. Schillaci en este monográfico y la amplia bibliografía citada por el autor. Desde una perspectiva politológica, se recuerdan A. GRIMMEL – S.M. GIANI (eds.), *Solidarity in the European Union – A Fundamental Value in Crisis*, Heidelberg, Springer, 2017; A. GRIMMEL, *The Crisis of the European Union – Challenges, Analyses, Solutions*, Londres-Nueva York, Routledge, 2018; ID., *Solidarity and European Union Politics*, en F. LAURSEN (ed.), *Encyclopedia of European Union Politics and Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019.

<sup>28</sup> Estas dos afirmaciones se encuentran en K. TUORI – K. TUORI, *The Eurozone Crisis, A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 9-10. Sobre las interconexiones entre ordenamiento europeo y nacional, N. WALKER – J. SHAW – S. TIERNEY (eds.), *Europe's constitutional mosaic*, Oxford, Hart, 2011; M. AVBELY – J. KOMÁREK (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, 2012; G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Londres-Nueva York, Routledge, 2012.

continuada<sup>29</sup>. Por lo tanto, para dar una respuesta a las crisis de la integración se debería re-enfocar el discurso en términos constitucionales, o mejor de valores, si no se quiere renunciar a cualquier posibilidad de relanzar el proyecto europeo.

Para ello, hace falta admitir la necesidad de nuevos conceptos y enfoques en el derecho constitucional, comparado y europeo. En particular, hay que superar la división de los estudios, no solo por materias. No se puede entender la transformación del papel de los Parlamentos sin considerar también el rol desempeñado por los ejecutivos a nivel nacional y europeo; sin cruzarlo con las medidas de protección de derechos y las normas de técnica legislativa, y tampoco sin entender las decisiones de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y de la UE.

Desde una perspectiva política, habría que re-juridizar el lenguaje de la integración, cambiando el vocabulario en los debates públicos en los que, durante mucho tiempo, en lugar de derechos y/o deberes, o valores, se ha hablado solo de eficacia económica, sin referencia o aspiraciones de dirigirse a una comunidad<sup>30</sup>. Situar en el centro de estos debates la solidaridad podría contribuir a mejorar el nivel de identificación en el proyecto europeo, mientras podría igualmente aumentarlo con respecto al proyecto constitucional de los Estados miembros, que también se está poniendo cada vez más en entredicho<sup>31</sup>. Un cambio de paradigma y de actitudes se podría dirigir hacia la creación de un nuevo discurso inclusivo, especialmente en esta época en la que prevalece un claro miedo a lo diferente. La contribución de la academia no puede faltar, y este monográfico responde a la lógica de un diálogo proactivo, que lleve al debate científico y ciudadano el tema de la integración y desintegración en Europa.

---

<sup>29</sup> Sobre el ejemplo de la jurisprudencia del TJUE, cfr. A. FARAHAT, *Solidaridad e Inclusión de los ciudadanos europeos en los Estados miembros de la UE. El cambio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE frente los desafíos económicos*, en *Revista General de Derecho Público comparado*, n. 23/2018, y la bibliografía citada en ese texto. Más en general, A. SILVEIRA – M. CANOTILHO – P. MADEIRA FROUFE (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Bruselas, PIE, 2013.

<sup>30</sup> No es una casualidad que a raíz de la crisis financiera se haya invertido el debate: cfr. por ejemplo C. PARRA – F. PORTA (dirs.), *El impacto de la crisis económica en la economía social y solidaria*, Barcelona, Bosch, 2011. Desde la perspectiva supranacional, P. MASALA (ed.), *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Madrid, CEPC, 2018.

<sup>31</sup> Al respecto, en perspectiva crítica, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, en *Nomos*, 2018.