

Sabrina Ragone, Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España

(2020) Bosh Editor
Barcelona, 217 pp.

Francisco Balaguer Callejón
Universidad de Granada
ORCID ID 0000-0001-8084-7890
balaguer@ugr.es

Cita recomendada:

Balaguer Callejón, F. (2021). Sabrina Ragone, Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, pp. 441-446.
doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6372>

Recibido / received: 23/06/2021

En el momento en que este espléndido libro fue publicado, febrero de 2020, casi podíamos pensar que se trataba de una investigación de historia constitucional, no porque no siguieran presentes los efectos de la crisis en muchos de los ámbitos afectados, que de manera tan precisa se describen en el libro, sino porque teníamos la impresión de que la crisis económica estaba ya superada. Con la recuperación de los indicadores económicos –particularmente positiva en el caso de España– vino también el reconocimiento de algunos de los errores cometidos y la puesta en marcha del Pilar Social Europeo (cfr. Balaguer Callejón, 2018). La experiencia traumática de la crisis y la aún más traumática de las políticas impuestas desde Europa parecían ya un asunto del pasado.

Sin embargo, ese mismo mes teníamos constancia de la llegada a Europa del Covid-19, y recordaré siempre que yo estaba como profesor visitante en Milán –uno de los epicentros de la crisis en ese momento– y tuve que volver a finales de febrero a España –ya que la Universidad de Milán se cerró y se suspendieron las actividades académicas– y comenzar a grabar videos para suplir las clases que quedaron pendientes en Milán y en Rouen mientras cancelaba todos los viajes que tenía



pendientes. Había llegado la crisis sanitaria, en la que estamos todavía inmersos, aunque con la esperanza de llegar a una cierta normalidad después del verano.

Pero la crisis sanitaria es como una matrioska que lleva otras muchas crisis en su interior. El alcance de algunas de ellas todavía está por conocer, pero lo que sí estuvo claro desde el primer momento es que íbamos a sufrir una crisis económica, de características diferentes a la crisis financiera de 2008, aunque con el temor de que se pudiera convertir de nuevo en una crisis de deuda debido al inevitable endeudamiento de los Estados para hacer frente a los sucesivos parones económicos que han acompañado a la crisis sanitaria en el último año.

El libro de Sabrina Ragone pasaba así de ser una valiosa herramienta para explicar el pasado a convertirse en una valiosa herramienta para prevenir el futuro. A día de hoy hay que decir que la puesta en marcha del Fondo de Recuperación por parte de la Unión Europea (UE) expresa una nueva mentalidad y una mayor comprensión de la naturaleza de los problemas para evitar los errores del pasado. A ello ha contribuido el hecho de que ahora no hay las «culpas» de esa nefasta moralina que algunos países impusieron en la anterior crisis y que tanto dificulta la solución de los problemas políticos porque, como bien dice Miguel Azpitarte (Azpitarte Sánchez, 2020), transforma problemas políticos que deben resolverse mediante transacciones en dilemas morales donde la política queda cortocircuitada.

Sin embargo, no podemos desconocer que existen todavía muchas incertidumbres y problemas que tienen que ver con la pervivencia de algunos de los daños que se generaron como motivo de la crisis financiera de 2008, con la persistencia de la narrativa moralista por parte de algunos países –a los que habría que recordarles, en justa correspondencia, la inmoralidad que supone la configuración de paraísos financieros que perjudican a los demás países europeos y al proyecto europeo en su conjunto (cfr. Balaguer Callejón, 2020)– y con la inquietud de que en el futuro se puede producir un *remake* de las políticas de austeridad de hace algunos años y de la condicionalidad económica impuesta por las instituciones europeas (Dani y Menéndez Menéndez, 2020).

Por todos esos motivos, el libro de Sabrina Ragone tiene una gran utilidad, que va mucho más allá de la temática que su título indica. A través de la posición de los parlamentos realiza un análisis muy completo de las afectaciones constitucionales internas de la crisis, partiendo igualmente de una descripción muy precisa de los problemas constitucionales que experimentó la Unión Europea. La imbricación profunda entre ambos sistemas, entre esas dos realidades constitucionales parciales que configuran la realidad constitucional de cada Estado miembro de la UE, en la construcción de Peter Häberle (2009), quedó en evidencia durante la crisis.

El libro parte de una metodología muy acertada que ella define como multi- e interdisciplinar, que se abre a distintas perspectivas y que incluye también entrevistas a funcionarios y expertos de las instituciones parlamentarias y gubernamentales analizadas. Es igualmente una investigación que se aborda desde el Derecho comparado, lo que ayuda a comprender mejor la naturaleza de los problemas y a aportar soluciones. La vertiente comparatista, en palabras de la autora, incorpora:

Dos dimensiones de comparación: la sincrónica –entre los dos Estados en los años de la crisis– y la diacrónica –acerca de la evolución de los sistemas a lo largo del tiempo, con énfasis en si la crisis ha representado una «critical juncture» en dicha evolución–.

Quien haya tenido oportunidad de leer previamente otros trabajos de Sabrina Ragone reconocerá en seguida la racionalidad seguida en el desarrollo de la investigación, el carácter meticuloso del trabajo expuesto en el libro, la claridad y concisión del análisis. El método se sigue de manera rigurosa a lo largo del texto en la descripción sucesiva de los distintos niveles de expansión de la crisis y los ajustes que fue provocando tanto en el ámbito europeo como en el español y en el italiano. En cierto sentido, el trabajo es muy visual: se puede ver, de una manera muy plástica, la evolución de la Unión Europea en esos años decisivos y también la de Italia y España en lo que se refiere a su sistema de gobierno y a la relación entre parlamento y gobierno, así como en la relación entre parlamento y Unión Europea.

La transformación del sistema de partidos que se produjo en Italia y en España como consecuencia de las políticas de austeridad se puede sintetizar, en las palabras de la autora, en tres sentidos:

- a) el castigo electoral a los partidos tradicionales, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y el cambio de equilibrio entre partidos preexistentes, como es el caso, en Italia, del Movimiento 5 Estrellas y de la Lega y en España de Podemos y Ciudadanos;
- b) la afirmación de movimientos de protesta enfocados en un cambio de cultura política y prioridades, especialmente centrados en la lucha a la corrupción y la defensa de los derechos sociales;
- c) la relevancia de las cuestiones europeas y económicas en las preferencias de los votantes.

El alcance de estos cambios está todavía por definir porque las dinámicas que han generado han situado a los nuevos protagonistas políticos –o a los previamente existentes y reforzados con la crisis, como fue el caso de la Lega– ante situaciones difíciles de gestionar. En el momento actual esos nuevos protagonistas han entrado, al menos en España, en una profunda crisis que puede amenazar incluso su continuidad dentro del sistema político. Resulta complicado, sin embargo, hacer previsiones de futuro ante esta realidad «liquida» en el sentido de Bauman, que estamos viviendo desde hace años, también en parte porque, como indica Sabrina Ragone, «a nivel europeo, la fragmentación y el surgimiento de fuerzas nuevas con formas de comunicación distintas están dificultando la construcción de mayorías estables de gobierno».

En todo caso, el elemento fundamental que caracteriza el impacto de la narrativa dominante sobre la crisis –más que de la propia crisis económica como tal– va a consistir, como muy bien indica la autora, en que «los procesos decisivos se han vuelto más concentrados, rápidos y tecnocráticos, con una reducción correspondiente de participación y pluralismo». Esta tendencia no terminó con el fin de la crisis, de ahí la importancia que tiene este libro, en cuanto advierte de una deficiencia del sistema democrático que sigue estando presente y que se ha incrementado todavía más con la crisis sanitaria.

Lo que ocurre es que, mientras el estado de emergencia sanitaria y el derecho de necesidad que ha generado tienen una clara justificación en la preservación de valores superiores como la vida o la salud de las personas, el «estado de emergencia económico» de los años de la crisis se podía haber evitado con políticas europeas diferentes a las que se impusieron e incluso con políticas nacionales que aprovecharan el margen que todavía tenían dentro del ordenamiento constitucional. No ha sido así, sin embargo, y de ahí la afirmación de Sabrina Ragone, que suscribo plenamente de que «los efectos de la crisis económica han afectado las bases constitucionales de la Unión Europea y de los Estados Miembros, especialmente de los menos prósperos, como Italia y España». Una afectación que, como indica la autora, se manifiesta en el ascenso de los ejecutivos a costa de los legislativos, en la

preferencia por las políticas neoliberales, que se traslada de la UE a los Estados miembros, en la limitación de los derechos sociales y en el deterioro del principio democrático.

En lo que a la ordenación interna de los poderes se refiere, serán los propios cambios en las relaciones de poder internas de la Unión Europea, con el papel predominante que va a adquirir el Consejo Europeo, los que favorezcan un proceso similar en los Estados miembros en favor de los ejecutivos nacionales. Hay que tener en cuenta además que, como indica Sergio Fabbrini (2015), en el propio Consejo Europeo se generará una jerarquización interna entre los países con mejor situación económica y los demás.

Los efectos negativos de esa jerarquización interna se incrementaron si tenemos en cuenta que, como señala Sabrina Ragone, tanto la utilización de mecanismos de Derecho internacional como de procedimientos informales van a privar, a los Estados que sufrirán las políticas europeas, de las garantías que ofrece el ordenamiento europeo:

al negociar fuera de los mecanismos de la UE, no disponen de todas aquellas garantías que el derecho comunitario ofrece a las minorías. El mismo efecto, en términos de pérdida de medios de protección de las minorías, lo tiene la revalorización de mecanismos informales que también ha caracterizado la respuesta a la crisis, pues se trata de dos fenómenos interdependientes: cuanto más informal es la sede decisoria, más hegemonía pueden ejercer los Estados más fuertes.

Desde esa perspectiva, la autora sugiere, con toda razón que «hacen falta mecanismos útiles para superar la fractura entre países deudores y acreedores, asegurando a los primeros que haya sedes institucionales europeas –y no internacionales– donde puedan gozar de todas las garantías para participar en procesos decisorios transparentes donde se oiga su voz».

Ciertamente, las expectativas despertadas por el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a un reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales en el plano europeo –que habría tenido también su reflejo en el ámbito interno– se han visto contrarrestadas por la percepción asentada durante los años de la crisis económica de la necesidad de adoptar decisiones rápidas, lo que ha afectado también al control de la aplicación del principio de subsidiariedad. Podríamos decir incluso que, a partir de la crisis económica, del principio de subsidiariedad como instrumento destinado a acercar cada vez más las decisiones políticas a la ciudadanía hemos pasado a una especie de «antisubsidiariedad» por la que las decisiones son adoptadas por instancias globales y supranacionales sin dejar apenas espacio para las políticas nacionales (a este respecto, cfr. Balaguer Callejón, 2019).

Un aspecto en el que quizás yo incorporaría algún matiz es en relación con la utilización de los decretos-leyes en España. Desde mi punto de vista, el decreto-ley es un mecanismo de producción normativa que está también vinculado al pluralismo y a la participación de las minorías. Es cierto que esa participación es mayor en el procedimiento legislativo, pero justamente eso es lo que explica las limitaciones constitucionales del decreto-ley. Limitaciones constitucionales que, además, ofrecen a las minorías unas mayores posibilidades de control jurisdiccional sin que, por otro lado, se pueda decir que no participen en el control parlamentario, ya que el decreto-ley no puede mantenerse en el ordenamiento jurídico si no es mediante la convalidación del Congreso.

En el plano de las fuentes del derecho no situaría yo al decreto-ley fuera del ámbito de la consideración genérica de la ley y los actos con valor de ley como

expresión de la democracia pluralista, siempre que se mueva dentro del marco constitucional. Es en ese plano donde se plantean los problemas y, en particular, en relación con su carácter provisional y con su presupuesto habilitante, en la medida en que sean objeto de una interpretación extensiva y den lugar, como ocurrió durante la crisis financiera y destaca la autora, a un porcentaje excesivo de decretos-leyes en relación con el conjunto de la producción normativa de rango legal. Lo mismo se puede decir respecto de las situaciones de bloqueo político que se han generado en los últimos años, superada ya la crisis económica.

Creo, por tanto, que habría que diferenciar entre el *status* constitucional de las fuentes con valor de ley y el uso que en la práctica se está haciendo de ellas. El primero puede ser equilibrado desde la perspectiva de la democracia pluralista, pero la práctica puede dar lugar a la ruptura de ese equilibrio si no se corresponde con las limitaciones constitucionales. Desde esa perspectiva, hay que coincidir con la autora en que el uso excesivo del decreto-ley en España y del decreto legislativo en Italia expresan un reforzamiento del papel del ejecutivo en relación con el parlamento que carece de justificación constitucional. Reforzamiento que se une a otros expedientes utilizados durante el período de crisis que convirtieron al proceso parlamentario en un mero mecanismo formal de convalidación de decisiones del gobierno y que desnaturalizaron el papel del parlamento –sobre la base de la presión temporal derivada de las necesidades de gestión de la crisis– incluso en una materia tan delicada como la reforma constitucional.

Es de destacar, como hace Sabrina Ragone, que las tendencias de cada país presentaban ya diferencias significativas en lo que se refiere a la actitud del parlamento nacional en relación con los asuntos europeos. Esto tiene que ver con determinados factores relacionados con la historia de la integración de Italia y España en Europa y también con aspectos institucionales y políticos: desde la configuración interna del parlamento hasta el sistema de partidos, pasando por la estabilidad gubernamental y la posición de los distintos partidos frente a la UE. Todo ello explica que el parlamento italiano haya sido tradicionalmente mucho más activo que el español en las materias europeas.

En todo caso, la reforma de la gobernanza económica europea, como indica la autora, ha contribuido a ampliar las funciones de ambos parlamentos en el ámbito interno y en su interacción directa con las instituciones europeas, entre otros mecanismos a través de las comparecencias de autoridades europeas en los parlamentos nacionales. Una ampliación de funciones que a veces, debido a su perfil técnico y a la necesidad de agilizar los procesos, se ha concentrado en los órganos internos de las cámaras.

Del mismo modo, de la investigación se deduce que los ejecutivos también experimentaron cambios internos en su relación con las instituciones europeas y en la gestión de la crisis, con una posición más fuerte de los ministerios económicos y una centralización mayor en torno a la presidencia del gobierno. Algo que ya estaba presente en el caso italiano, pero que se vería reforzado. En definitiva, en palabras de la autora «el proceso de centralización de poder en los ejecutivos ha sido en realidad asimétrico, favoreciendo a algunos actores solamente, como los Presidentes del Gobierno y los Ministerios económicos».

Se pregunta la autora finalmente si el panorama descrito en el libro, que pone en cuestión el principio democrático, con el reforzamiento de una economización de la política ideológicamente orientada en sentido neoliberal, junto con la reducción de los márgenes de maniobra del parlamento, se mantendrá en el futuro: «será fundamental averiguar si los ajustes de los encajes constitucionales de los próximos

años conseguirán contrarrestar estas tendencias, sobre todo en los parlamentarismos de los países endeudados de la Eurozona». Ciertamente, la situación se ha complicado todavía más con la crisis sanitaria y todas las crisis que conlleva, incluida la económica. Pero en estos días, en los que he estado releendo a Popper antes de preparar la recensión del libro de Sabrina Ragone, yo diría que la historia no está escrita y que habrá que seguir luchando por los principios civilizatorios que han inspirado el constitucionalismo. Para ello, libros como este nos dan algo más que ánimo y voluntad: nos proporcionan razones, desde la inteligencia y el rigor académico.

Bibliografía

- Azpitarte Sánchez, M. (2020). Tres crisis europeas. En F. Balaguer Callejón, E. Guillén López, y J. F. Sánchez Barrilao (Eds.), *Los derechos fundamentales ante la crisis económica y de seguridad en un marco constitucional fragmentado* (pp. 43-64). Pamplona, España: Aranzadi.
- Balaguer Callejón, F. (2020). Presentación. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 17 (33).
- Balaguer Callejón, F. (2019). The Relevance of Subsidiarity to European Integration. En J. Axel Kämmerer, M. Kotzur, y J. Ziller (Eds.), *Integration und Desintegration in Europa* (pp. 137-156). Baden-Baden, Alemania: Nomos.
- Balaguer Callejón, F. (2018). La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo. *Federalismi.it.*, 4/2018 (numero speciale), pp. 69-79.
- Dani, M., y Menéndez Menéndez, A. J. (2020). El gobierno europeo de la crisis del coronavirus. *Revista de derecho constitucional europeo*, 34.
- Fabbrini, S. (2015). Executive power in the European Union: The implications of the euro crisis. Paper submitted at the panel on “The Changing Politics of the EU Council”, EUSA 14th Biennial Conference, Boston, 5-8 March 2015: <https://eustudies.org/conference/papers/download/97>.
- Häberle, P. (2009). ¿Tienen España y Europa una Constitución? *ReDCE*, 6(12), pp. 353-393.