



## Trilema: Crisis, Democracia y Federalismo en Europa

Joxerramon Bengoetxea

### Resumen:

Escocia y Cataluña están en la actualidad política y constitucional europea desde hace varios meses. Se trata de dos procesos inspirados por la autodeterminación y el elástico "derecho a decidir". No se tratarán estas cuestiones aquí desde sus vertientes técnicas, aunque sí conviene analizar ciertos instrumentos jurídicos y políticos que abordan la cuestión escocesa y catalana. Esta contribución a la nueva etapa de Sortuz tiene una doble estructura: la parte primera analiza el concepto de democracia que fundamenta a la Unión Europea y su modulación según las circunstancias y las crisis a las que se va enfrentando, cuestión que se retoma de un modo ligeramente distinto en la segunda parte, más centrada en el concepto de soberanía y federalismo. En su último libro *La paradoja de la globalización*, Dani Rodrik (2011) habla del "trilema político de la economía mundial" entre el Estado nación, la democracia y la hiperglobalización, resultando imposible mantener simultáneamente (1) los beneficios de la globalización en cuanto a apertura e integración económica, (2) la convivencia en democracia y (3) el Estado-nación como espacio de soberanía y locus de la política. Este "trilema" haría necesario repensar los niveles de gobernanza, desde lo local a lo global, en los que se ejerce la política - posdemocracia y regulación - así como las escalas en las que operan el mercado y la economía. El Estado-nación, cuestionado desde los enfoques que estudian estos niveles y escalas de gobernanza y de mercado, re-emerge como proyecto político en las reivindicaciones soberanistas catalanas y escocesas y en los discursos que pretenden negarlas.

### Palabras Claves:

Democracia, Federalismo, Unión Europea, Soberanía, Globalización.

### Abstract:

Scotland and Cataluña have been in political and constitutional European current affairs for a few months. Each is a process inspired by self-determination and the elastic "right to decide". These matters will not be addressed here from a technical aspect, although it is convenient to analyse certain legal and political instruments which deal with the issues raised by Scotland and Cataluña. But this contribution for Sortuz's new stage has a double structure: the first part analyses the concept of democracy, which is the basis of the European Union, and its modulation according to the circumstances and crisis that it deals with; and the second part addresses this same aspect from a slightly different approach, focussed in the concept of sovereignty and federalism. In his last book, *The paradox of globalization*, Dani Rodrik (2011) refers to the "political trilema of world economics" between the nation-state, democracy and hiperglobalisation, that makes it impossible to maintain, at the same time, (1) the benefits of globalisation in terms of economic openness and integration, (2) the democratic interaction and (3) the nation-

state as a sovereign space and locus of politics. This “trilema” makes it necessary to think about the levels of governance in which politics is practiced – posdemocracy and regulation –, from the local to the global, as well as the scales in which the market and the economy operate. The nation-state, questioned from the perspectives that study these levels and scales of governance and market, re-emerge as a political project in the Cataluña and Scotland sovereign vindications and in the discourses that attempt to deny them.

**Keywords:**

Democracy, Federalism, European Union, Sovereignty, Globalization.

## 1. INTRODUCCIÓN

Escocia y Cataluña están en la actualidad política y constitucional europea desde hace varios meses. Se trata de dos procesos inspirados por la autodeterminación y el elástico "derecho a decidir". No se tratarán estas cuestiones aquí desde sus vertientes técnicas, aunque sí conviene analizar ciertos instrumentos jurídicos y políticos que abordan la cuestión escocesa y catalana. Esta contribución a la nueva etapa de Sortuz tiene una doble estructura: la parte primera analiza el concepto de democracia que fundamenta a la Unión Europea y su modulación según las circunstancias y las crisis a las que se va enfrentando, cuestión que se retoma de un modo ligeramente distinto en la segunda parte, más centrada en el concepto de soberanía y federalismo. En su último libro *La paradoja de la globalización*, Dani Rodrik (2011) habla del “trilema político de la economía mundial” entre el Estado nación, la democracia y la hiperglobalización, resultando imposible mantener simultáneamente (1) los beneficios de la globalización en cuanto a apertura e integración económica, (2) la convivencia en democracia y (3) el Estado-nación como espacio de soberanía y locus de la política. Este "trilema" haría necesario repensar los niveles de gobernanza, desde lo local a lo global, en los que se ejerce la política – posdemocracia y regulación – así como las escalas en las que operan el mercado y la economía. El Estado-nación, cuestionado desde los enfoques que estudian estos niveles y escalas de gobernanza y de mercado, re-emerge como proyecto político en las reivindicaciones soberanistas catalanas y escocesas y en los discursos que pretenden negarlas.

## 2. LA DEMOCRACIA, LA CRISIS ECONÓMICA Y LA AMPLIACIÓN INTERNA EN LA UE: DEL DILEMA DE COPENHAGUE AL DILEMA DE EDIMBURGO

El 11 de setiembre de 2012, once años después de que cambiara la geopolítica y geoestrategia mundial con el atentado a las torres gemelas, Viviane Reding, Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía y vicepresidenta de la Comisión (2009 - 2014), conocida por sus notorias intervenciones<sup>1</sup>, habló ante el Parlamento Europeo del “dilema de Copenhague”, relacionándolo con la condicionalidad.

El dilema no se refería ni a la enigmática sirenita del Báltico que cantara Hans Christian Andersen<sup>2</sup> ni a la odisea de López de Uralde, ex director de Greenpeace España, cuando

<sup>1</sup> Como sus amenazas de incoar procedimiento de incumplimiento contra Francia por la expulsión de ciudadanos de la Unión de etnia Roma, o su discurso en la Universidad de Cambridge, a favor de unos Estados Unidos de Europa para la eurozona, o las declaraciones que luego comentaremos.

<sup>2</sup> *Den lille havfrue*, escultura de Edvar Eriksen como regalo del cervecero Jacobsen a la ciudad en 1913.

se infiltró en la cumbre mundial del cambio climático de 2009, haciéndose pasar por "jefe de estado de la madre tierra", exhibiendo la pancarta "*politicians talk, leaders act*" para denunciar el fracaso de la cumbre.

El dilema de Copenhague hace referencia a la necesidad de que los países candidatos a la UE deban cumplir, además del acervo comunitario y la economía de mercado, una serie de requisitos constitucionales sobre el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho (e independencia judicial) y la democracia; sobre el respeto a, y la protección de, las minorías como *condición* para ver reconocido su status de estados candidatos a la adhesión (de ahí la condicionalidad). Los requisitos sobre el estado de derecho se toman, aparentemente<sup>3</sup>, en serio en las negociaciones con la Comisión de cara a la adhesión pero luego se olvidan una vez adquirido el status de EM: dejan de controlarse, como si por el mero hecho de ser miembros de la UE su cumplimiento estuviese automáticamente garantizado. No existen mecanismos de monitorización sobre el continuado cumplimiento de las condiciones por los EM. Ello se da por supuesto.

Además de la necesaria asunción del acervo comunitario y de la economía de mercado, las condiciones "políticas" vienen a coincidir sustancialmente con los valores que el Tratado de la Unión Europea (TUE) proclama en su artículo 2, los principios sobre los que se funda la Unión: "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... en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". El artículo 7 del TUE sí prevé un mecanismo, que no ha sido utilizado desde su entrada en vigor, para el caso en que el *Consejo* constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un EM de estos valores<sup>4</sup>.

La protesta, y consiguiente propuesta, de Reding consiste en mantener el control del cumplimiento constante de las condiciones para los EM. De sobra conocidos son los problemas de deterioro del estado de derecho, de la independencia judicial y de la calidad democrática en Estados como Hungría, Rumanía, Bulgaria, que no serán los únicos. ¿Podría desarrollarse un nuevo control dentro de la UE, será posible alguna vez activar el artículo 7 o bastan los mecanismos previstos en el Consejo de Europa como el Convenio Europeo de Derechos Humanos o la Comisión de Venecia?

Este tipo de condicionalidad permanente que Reding quiere para la "constitución política" es precisamente lo que se ha asegurado con la "constitución económica". Para entrar en el euro los Estados Miembros debían cumplir una serie de condiciones estipuladas en el Tratado de la CE, relativas al porcentaje de deuda pública (60% del PIB) y déficit público (3% del PIB). Pero curiosamente todos los EM que quisieron, superaron el examen de acceso en un "juego" donde algunos falsearon los datos macroeconómicos y otros, junto con las instituciones europeas, rebajaron las exigencias. Francia - por su cultura política - y Alemania - que había hecho enormes esfuerzos de

<sup>3</sup>Sólo aparentemente, pues en realidad la seriedad con la que la Comisión realiza el control presenta numerosas carencias, como destaca Dimitry Kochenov (2014).

<sup>4</sup>En cuyo caso el *Consejo* oirá a dicho EM. Si el *Consejo Europeo* constata, tras oír a dicho estado, una violación grave y persistente, el *Consejo* podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al EM de que se trate, incluidos los derechos de voto... en el *Consejo*.

<sup>5</sup>La idea de las diversas "constituciones" de Europa, económica, política, jurídica, securitaria... se la tomo prestada a Kaarlo Tuori (2010).

austeridad tras decidir la paridad del marco en la antigua DDR - habían incurrido en déficits excesivos en 2002 pero ello no tuvo la más mínima consecuencia: había barra libre.

Cuando estalló la crisis financiera en Europa, en 2008-09 la disciplina prevista por el Tratado de Lisboa parecía meramente ortopédica. Los EM agravaron su deuda y su déficit inyectando sobre los bancos enormes influjos financieros procedentes de los contribuyentes, para pasar acto seguido a una austeridad radical pretendiendo disipar las “dudas” de los “mercados”. Se acabaron las medidas de estímulo y la “gobernanza económica” comenzó a diseñarse con la crisis. La condicionalidad se hizo realidad, traducida en la EU en el pacto fiscal y el SME, el semestre europeo, y en España con la reforma del artículo 135 de la Constitución. Algunos hablan de “austericidio” para caracterizar esta tesitura, aunque el neologismo resulte infeliz.

La idea de Reding es tomarse igual de en serio el respeto de los valores proclamados en el artículo 2 del TUE y para ello introducir en el Semestre europeo un capítulo sobre los sistemas judiciales de los EM (*EU justice scoreboard*), visto que los procedimientos por incumplimiento (artículo 258 TFUE) son demasiado lentos, que el artículo 7 TUE es una “opción atómica” -ultima ratio - y que los mecanismos políticos “blandos” no son eficientes. Parece una idea interesante, digna de ser explorada. Pero podemos preguntarnos: y la Comisión, y las instituciones europeas como el Consejo o el Consejo Europeo, ¿se toman en serio ellos mismos los valores del artículo 2 del TUE? Esto nos lleva a lo que yo llamaría el “dilema de Edimburgo”, relacionado con los movimientos políticos, sociales y jurídicos que se están produciendo en Escocia y en Cataluña.

El “dilema de Edimburgo” es en realidad doble: afecta al rol de la Comisión y a la propia imagen de la UE como proyecto democrático. Volvamos a citar a Viviane Reding. En una conferencia de prensa en Barcelona el 23-02-2014, instó al Gobierno español y a la Generalitat a “negociar con mentalidad abierta y sin líneas rojas” para alcanzar un acuerdo que garantice la permanencia de Cataluña “dentro de España y de una Unión Europea fuerte... Les pido que se mantengan unidos, no en contra de la tendencia europea”.

Insinuar que la creación de un Estado Catalán o Escocés integrados en la UE vaya en contra de la “tendencia europea”, resulta curioso viniendo de una luxemburguesa, de un Estado-nación similar a Gipuzkoa en población y a Araba en superficie. En una entrevista a la BBC (*Andrew Marr Show*, 16-02-2014), el Presidente de la Comisión JM Durao Barroso afirmó que un resultado positivo en el referéndum sobre la independencia de Escocia (18-09-2014) conllevaría la salida o expulsión del nuevo Estado de la UE y la consiguiente solicitud y negociación de la adhesión, ulteriormente sometida a la necesaria ratificación por los EM existentes, algo que veía “extremadamente difícil, si no imposible”, aludiendo al rechazo de España a reconocer a Kosovo<sup>6</sup>. Sobre este tipo de declaraciones, más parecidas a las amenazas retóricas y *gaffes* diplomáticos - España no ha amenazado con vetar a Escocia - que a razonamientos dialógicos, se imponen unos comentarios.

---

<sup>6</sup>“We have seen that Spain has been opposing even the recognition of Kosovo, for instance, so it's to some extent a similar case because it's a new country and so I believe it's going to be extremely difficult, if not impossible, a new member state coming out of one of our countries getting the agreement of the others”.

De modo preliminar es necesario recordar que los Tratados nada dicen sobre el supuesto de la independencia de una parte de un Estado Miembro o sobre sus efectos para la UE. Se trata de una laguna jurídica, difícil de colmar en el caso de Escocia, incluso recurriendo supletoriamente al Derecho Internacional. ¿Podría pronunciarse el Tribunal de Justicia, para resolver dicha laguna por vía interpretativa o invocará la falta de base competencial para su pronunciamiento, como ocurrió con el dictamen sobre la adhesión de la CE al CEDH (Dictamen 2/94 de 28-03-1996)? Las únicas normas que podrían acercarse al supuesto serían las contenidas en los artículos 48 y 49 del TUE, es decir, respectivamente, la revisión de los Tratados - lo más adecuado para colmar una laguna<sup>7</sup> - o la solicitud de adhesión por un “Estado” candidato, condicionada sólo al cumplimiento de los requisitos de Copenhague.

A la vista de esta laguna, la Comisión Barroso, que formalmente no se ha pronunciado en ninguna ocasión sobre el particular, da la impresión de que la solución - la salida o expulsión de la UE - es evidente, lo cual es una falta de honestidad. Esto no es lo más grave. La Comisión suele reiterar que no está autorizada a inmiscuirse en los asuntos internos, pero sus actos (*ilocuciones*) incurren en una crasa contradicción pragmática. Su intención es claramente influir en el debate amenazando con escenarios apocalípticos. No sólo está inmiscuyéndose en los asuntos internos, pero además Barroso y sus comisarios carecen de mandato político para intervenir en el debate al no haber sido democráticamente elegidos<sup>8</sup>.

Por encima de esta consideración, las instituciones de la UE deben mostrar cautela al pronunciarse sobre este tema, al no ser un ámbito competencial atribuido a la UE en los Tratados (artículo 13, 2 TUE). Pero en el caso de la Comisión esto es más patente al ser la guardiana de los Tratados y tener la misión de hacer cumplir el derecho de la Unión y de defender sus intereses generales sin especular sobre hipótesis no previstas en los Tratados (artículo 17,1 del TUE). Hablando precisamente de los intereses generales cuya defensa viene encomendada a la Comisión, ¿A quién interesa una UE sin Escocia, o sin Cataluña creando un “vacío” en el mercado único y el ordenamiento jurídico con la libre circulación de empresas, personas, servicios, mercancías, o en la eurozona, privando de su condición a millones de ciudadanos de la Unión, eliminando programas como ERASMUS, etc.? No puede ser en interés de nadie, ni de Escocia o Cataluña, ni de España o del “resto del Reino Unido”, ni de los restantes EM, ni de la UE. El principio de “continuidad de los efectos” de la pertenencia a la UE sería mucho más acertado para gobernar el lapso de tiempo hasta la incorporación formal del nuevo Estado escocés. Barroso y su Comisión faltarían a su rol institucional de defender los intereses generales si propusieran crear un tal vacío en la UE.

Para mayor abundamiento, recordemos que el TUE en su artículo 4,2 (primera frase) impone a la Unión respetar la identidad nacional de los EM, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, también en lo referente a la autonomía local y

---

<sup>7</sup>Podría, por ejemplo inspirarse en el proyecto de Constitución de la Federación Europea que la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza sometió a la consideración de la Convención sobre el Futuro de Europa, cuyo artículo 64 dispondría: “la Federación... respetará los procesos constitutivos y de revisión constitucional propios de los Estados miembros, incluso cuando conlleven un proceso de ampliación interna mediante la creación de un nuevo Estado miembro y por ende un proceso de revisión del peso específico del Estado miembro en el seno de la Federación...”.

<sup>8</sup>Artículo 17,3 TUE Esta carencia se irá corrigiendo con las próximas elecciones al Parlamento Europeo de cuyos resultados tomará nota el Consejo Europeo a la hora de proponer candidato/a al Parlamento (art. 17,7 TUE).

regional. En el caso escocés se trata del respeto a la “constitución” flexible del Reino Unido que ha llevado a un proceso negociado de autodeterminación/referéndum para Escocia mediante el *Edinburgh Agreement* (15-10-2012). Los valores sobre los que se funda la UE y que han inspirado desde el inicio la integración europea evocan un discurso ilustrado de democracia, libertad, paz, cooperación, solidaridad, y una “unión cada vez más estrecha entre *los pueblos de Europa* en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y *próxima a los ciudadanos* que sea posible” (art.1, párrafo 2 TUE). Sin entrar a discutir la relevancia de los principios de subsidiariedad, identidad regional e incluso integridad territorial, sugerir que un proceso como el escocés, constitucional, democrático y consensuado dentro de un Estado Miembro como el Reino Unido<sup>9</sup> deba llevar a una expulsión o salida de la Unión supone dinamitar uno de los valores sobre los que ésta se asienta: la democracia.

El dilema de Edimburgo consiste en inmiscuirse en los asuntos internos de los Estados Miembros y amenazar con una *expulsión* de la UE no prevista en los Tratados, perjudicando a los pueblos europeos que desean seguir perteneciendo desde otro status jurídico, como Estado Miembro propio a la gran familia europea y que se toman en serio los valores fundacionales del artículo 2 - democracia, derechos humanos, libertad, estado de derecho, igualdad y lesionando al mismo tiempo a millones de ciudadanos de la Unión.

### 3. DE CRIMEA A CATALUÑA: ¿HACIA QUÉ EUROPA AVANZAMOS? CLAVES PARA LA SUPERACIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL O, DICHO DE OTRO MODO, FEDERALISMO, SOBERANÍA E INNOVACIÓN

Puede detectarse una tensión en el subtítulo de esta segunda parte: una frase propositiva sugiere la necesidad de *superar el escenario actual*, seguramente por considerarlo defectuoso; la otra, una pregunta de pronóstico, propone analizar el devenir, predecirlo, o mejor, inventarlo: ¿Quo vadis Europa? Detrás del planteamiento quizás trasluzca una idea, discutible, de la historia como progreso, como avance. Voy a intentar reaccionar sucintamente ante estas cuestiones sugeridas en el epígrafe pero no para responderlas - en realidad no tengo soluciones - sino más bien para problematizarlas, que es una función crítica que se espera de mí como académico, más aún como sociólogo y filósofo del derecho. Lo haré mediante una doble estrategia de mirada al pasado y de propuesta de recuperación de la ideología, de los valores, como se dice en lenguaje políticamente correcto.

En primer lugar quiero insistir en la idea de que el proyecto europeo se contempla de forma muy distinta en los distintos "pueblos" europeos, cada uno con su cultura política propia, con sus instituciones jurídicas propias y con su memoria colectiva particular. No podemos ni debemos presuponer que nuestra forma particular de pensar, desear y soñar Europa en Euskadi, por ejemplo, sea compartida por otros pueblos, ni siquiera por otras naciones sin estado propio, aunque pensemos, con mayor o menor razón, que muchos son quienes las comparten en nuestros lares.

Esta idea de relativización del proyecto europeo implica al menos dos consecuencias prácticas: 1. A la hora de realizar diagnósticos y prognosis posiblemente encontremos

---

<sup>9</sup> El caso catalán es distinto. como veremos acto seguido, por el hermetismo esclerótico del constitucionalismo español.

divergencias importantes y 2. A la hora de realizar propuestas no necesariamente vamos a encontrar consensos ni entre las grandes familias políticas europeas ni dentro de las mismas - socialistas, comunistas, liberales, conservadores, ecologistas, euroescépticos, Europa de los pueblos, etc. - de forma que cuando sí se produce una visión compartida, ello resulta realmente excepcional y digno de celebración. Poner de acuerdo en torno a un proyecto de “unión cada vez más estrecha” a todos los pueblos europeos en las condiciones postmodernas o posdemocráticas actuales es el milagro europeo. En mi opinión la visión de una Federación Europea es una de esas visiones compartibles, frente a la visión de la Europa de las patrias o de los estados-nación.

En segundo lugar quisiera aportar una consideración sobre el proyecto de integración europea traída de la historia reciente. Crimea obviamente está en la actualidad, aunque el protagonismo mediático se sitúa en el este, rusófono y rusófilo, de Ucrania. Quizás podamos debatir sobre la cuestión del *Anschluss* a Rusia con un referéndum de adhesión de dudoso corte, o sobre su legalidad tanto desde el derecho internacional como desde el derecho constitucional interno a los Estados implicados: Rusia y Ucrania. El pragmatismo y el realismo constituyen, por encima del formalismo o el dogmatismo, el paradigma de las relaciones internacionales, y seguramente en este caso también. Podríamos debatir también sobre las repercusiones de la anexión/adhesión sobre la geopolítica euroasiática - Siria, Irán, Palestina, Israel, Turquía - o sobre las relaciones de vecindad de la UE, sobre la dependencia energética de gran parte de la UE o incluso sobre la capacidad o incapacidad de la política exterior y de seguridad común PESC. Para ser aún más generalistas y abstractos podríamos extraer alguna conclusión sobre la tensión dialéctica entre la geopolítica y la economía global (sobre todo los flujos financieros, que con tanta rapidez y facilidad se movilizan sin fronteras) y ver cuál de ellas es más importante. Todo esto merecería dedicarle un seminario entero y varias monografías.

Pero ahora traigo Crimea a colación por una ciudad-balneario *rusa* donde hace casi 70 años se diseñó la posguerra europea, Yalta. Allí se decidieron cuestiones cruciales, como:

- La partición de Alemania y Berlín en cuatro zonas, lo que pocos años más tarde llevaría a la división de Alemania en una República Federal y otra en el bloque soviético llamada “Democrática”;
- Su desmilitarización y des-nazificación, y sus reparaciones, evitando los graves errores de la primera posguerra mundial;
- Sobre todo la cuestión polaca - donde se produjo una clara victoria de Stalin y Molotov por la ingenuidad o la genialidad, según cómo se mire - de F. D. Roosevelt;
- La participación de la URSS en la futura ONU (indirectamente, la guerra fría);
- Su participación en la guerra contra Japón, que aceleró el final de 2ª Guerra Mundial;
- La restitución de los gobiernos legítimos existentes antes de la guerra (salvo en Francia, cuyo gobierno fue colaboracionista);
- Francia, que no participó en la Conferencia al ser un país parcialmente ocupado por la Alemania Nazi y parcialmente “dirigido” por ésta en Vichy, recupera un papel de protagonismo internacional impulsado por Churchill, lo cual facilitaría su papel de motor de la integración europea.

Hilvanando con Churchill, éste premio Nobel de literatura y estadista pronunció un año más tarde, ya concluida la guerra, un discurso en la universidad de Zurich donde propugnó unos “Estados Unidos de Europa”, eso sí, sin el Reino Unido. El Reino Unido, con su imperio agonizante, tenía otra visión, o misión, “civilizatoria”.

Cuatro años más tarde, cogiendo el guante de Churchill, el 9 de Mayo de 1950, la Declaración Schumann diseña el embrión de la actual UE con el eje franco-alemán como motor. Ello se producía con Berlín, Alemania y Europa divididas, no sólo territorialmente sino en bloques ideológicos enfrentados, en el escenario de la guerra fría y la reconstrucción impulsada por el Plan Marshall para la Europa de las democracias liberales, y se tradujo jurídicamente en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA que nació en 1952 para un período de 50 años. Se trataba de hacer que la paz fuera no sólo indeseable sino imposible, al menos entre los Estados contratantes, compartiendo soberanía y sometiendo a una Alta Autoridad las cuestiones relativas a la producción y comercialización de los dos elementos que hasta entonces movían la industria, y las guerras: la energía que aporta el carbón y el material del acero.

Al mismo tiempo, paralelamente, en 1950, se crea el Consejo de Europa, para afianzar el modelo de democracia representativa y derechos humanos. También se lanza la OTAN. Fracásó el intento de Comunidad Política, y se afianzó la filosofía de los pequeños pasos. Para quienes no compartían esta visión dinámica y teleológica se propuso la alternativa de una organización sólo de libre cambio, sin los spill-overs, la EFTA, que en la actualidad agrupa a Islandia, Liechtenstein y Noruega. Queda claro que en Europa, los líderes europeístas, estaban experimentando e innovando con instituciones y organizaciones intergubernamentales o incluso supranacionales.

De la CECA a la CEE se va consolidando un modelo europeo de “economía de mercado” y libre competencia. Pero el proyecto pretende además una integración o “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, frase que aparece no sólo en el preámbulo del Tratado de la UE, sino en su artículo primero. De la zona de libre cambio a la unión aduanera, a la libre circulación y el mercado interior, a la armonización fiscal a la unión monetaria, a la gobernanza económica, a la ciudadanía europea... Se comienza a diseñar el esbozo de la federación europea: supranacionalidad, primacía, efecto directo, funcionalismo, spill-over, etc. y a teorizarlo. La integración europea se articula con el *rule of law*. Todo esto es hoy parte de nuestro acervo. Como hemos explicado en la parte primera, se espera de todos los estados candidatos que cumplan y respeten este acervo, y se presupone, equivocadamente, que de hecho los Estados que ya forman parte de la UE, lo respetan.

Al principio era un proyecto económico, técnico, casi de tecnócratas, *para el pueblo pero sin el pueblo*: no se contemplaba la necesidad de aportarle mayor legitimidad, o quizás bastaba con la legitimidad de los resultados, *output legitimacy*. Pero pronto se abrió a otras dimensiones políticas, cívicas, y en la actualidad son escasos los ámbitos no afectados por la UE y buscó una legitimidad democrática (*input legitimacy*) que paliara los déficits constitucionales de ese diseño inicial tecnocrático. En este momento, en mi opinión la legitimidad proviene primordialmente del derecho, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y pronto se añadirá a ésta la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque reconozco que esta vía de legitimidad es formal y que se necesitan otras vías adicionales de legitimidad del diseño (input) como la participación, la iniciativa ciudadana popular, la elección directa de sus líderes, etc. o de legitimidad a través del resultado, haciendo realidad que la economía de mercado sea también social, buscando la solidaridad de hecho en materia de redistribución fiscal y transferencias de renta, cohesión económica, social y territorial, mutualización de la deuda, solidaridad hacia los pueblos más necesitados, etc.



Durante todos los años de la experimentación e innovación institucional España, como régimen dictatorial y totalitario, quedaba fuera de estos proyectos, y seguiría fuera salvo que recuperase la democracia perdida con la Segunda República, que modernizase su economía y se adaptase al acervo comunitario. De ahí la importancia de la “transición”, que algunos interpretan desde esquemas finalistas como la necesaria modernización de un régimen dictatorial para que esa “España eterna” recuperara su prestigio mundial. España se adhirió cuando el Acta Única Europea, futuro embrión de la UE, se había ya adoptado, y participó en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que engendró el Tratado de Maastricht (UE) aportando dos ideas importantes: la dimensión política de la ciudadanía de la Unión y la dimensión de cohesión territorial para toda la UE. Las restantes dictaduras europeas, Portugal, Grecia, hicieron lo propio y muchas de ellas - Polonia, Hungría, la ex-Checoslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria y las tres repúblicas bálticas se liberaron del yugo soviético o eslavo y se integraron cuando el fracasado Tratado constitucional fue propuesto por la innovadora Convención para el Futuro de Europa y adoptado por la CIG de la Europa de los 15.

Escollos y escenarios a superar han habido muchísimos y Europa ha ido construyéndose, innovando y experimentando a golpe de crisis, locales y globales: guerra fría, Cuba y los misiles, Korea, Vietnam, golpes de estado, Chile y guerra suCIA en Latinoamérica, crisis del petróleo, conflicto de oriente medio y cuestión palestina, política de silla vacía y anquilosamiento del Consejo, descolonización (Argelia), terrorismos internos (IRA, Baader Meinhoff, Brigatte Rose, ETA...), caída del muro de Berlín, liberación de Europa del este y reunificación de Alemania, desarticulación de la Unión Soviética y de Yugoslavia, guerra de Irak, guerra en los Balcanes, crisis económica e intervención por el FMI en varios países asiáticos y latinoamericanos, crisis de las *dot.com*, atentado de las torres gemelas, Afganistán, Irak, y la reciente crisis financiera de las *sub-prime* en USA y luego en Europa, rescates de Estados miembros o de sus sistemas bancarios... Quedan muchísimas más en el tintero. Siempre ha habido escenarios a superar, crisis a superar.

No ha sido nada fácil buscar respuestas a la vez pragmáticas y coherentes con los Tratados, ni con 6, ni con 9, ni con 10, ni con 12, ni con 15 Estados Miembros, no digamos ya con 25, 27 y ahora 28. Los mecanismos de adopción de decisiones se han refinado y han aportado mayor intervención parlamentaria, pero esencialmente el método comunitario persiste y dificulta los avances, como lo había hecho hasta ahora la necesaria ratificación de los Tratados por todos los Estados miembros. La cuestión es si las crisis se siguen resolviendo con “parcheos” institucionales desde las cesiones parciales de soberanía a regañadientes, o desde las geometrías variables y múltiples velocidades o si se comparte una visión constitucional, basada en un *demos* múltiple, plural y diverso y en una solidaridad y lealtad mutuas dando el salto cualitativo a la Federación Europea.

El Proyecto de Integración Europea ha afrontado estas crisis con una voluntad de experimentar fórmulas, conscientes de la irreversibilidad del proceso, de la necesidad de una creciente integración. Ello va modificando de una forma muy importante la noción de soberanía, al menos en su acepción política, económica, como expresión del poder. El proyecto europeo implica además una cooperación de soberanías, algo que jurídicamente cuesta asimilar desde perspectivas formalistas dogmáticas de soberanía infraccionable e indisoluble. La integración europea obedece así a un *telos*, una finalidad, un componente positivo basado en cooperar, integrar, ampliar, en lograr una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos, los *demos* de Europa, compartiendo soberanía, sacrificando cotas de soberanía para ejercerla mancomunadamente en un plano más alto. Cada uno entenderá esta expresión como quiera, pero la referencia a los “pueblos” y no a los

Estados hace entrever un anhelo o aspiración democrática basada en la ciudadanía política, más que en estructuras estatales concretas. Europa es en este sentido un proyecto en construcción, un sueño. No sabemos exactamente hacia dónde se dirige, ni cuando se completa o si debe culminar en algún momento histórico.

Me interesa ahora comparar las estrategias del constitucionalismo europeo (proceso dinámico de integración) con el constitucionalismo español (posición de contención ante demandas de soberanía). El proyecto de integración europea contrasta señaladamente con el constitucionalismo de los Estados-nación, o de algunos de ellos como el español, donde se pretende justamente lo contrario, el cierre del *demos* y la “resistencia” y contención del modelo frente a lo que desde el Estado se perciben como embistes a la indisoluble soberanía nacional provenientes de la supranacionalidad o de la descentralización política. No tendrían que verse como tales sino más bien como oportunidades de compartir soberanías plurales y complejas, pero algunos estados que se conciben como Estado-nación se aferran a un dogma: la soberanía nacional, la indisoluble unidad, la patria común e indivisible. Estas visiones contrastan con la voluntad de innovar y experimentar entre los *demos* europeos. En España, no se juega con el *demos*, como nos recuerda el Tribunal Constitucional, en última instancia en su interesante sentencia de 25 de marzo de 2014 sobre la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán formulada en la Resolución del *Parlament* de Cataluña. No hay nada que innovar, sólo se debe resistir, reafirmar el *demos* definido por la Constitución en sus artículos 1 y 2.

El Tribunal Constitucional lo resume con cierto hermetismo: “el pueblo español es la unidad ideal de imputación del poder constituyente” y un acto de un poder sub-estatal que afirme la condición de sujeto jurídico de soberanía a una Comunidad Autónoma supone negar la soberanía nacional. No cabe un derecho unilateral de secesión, aclara el Tribunal Constitucional citando, sólo parcialmente, al Tribunal Supremo de Canadá en su sentencia *Re Secession of Québec* de 1998. Pero, en cambio, el derecho a decidir no es inconstitucional, pues siempre cabe la reforma estatuyente y constituyente. No es mi intención cebarme con el Tribunal Constitucional por esta sentencia. De hecho, una vez decidido que el recurso contra la Resolución del *Parlament* debía declararse admisible, lo cual sí me parece cuestionable, se detecta esta vez, en contraste con la sentencia del mismo Tribunal de 30 de Junio de 2010 sobre el Estatut, un esfuerzo por aportar una justificación coherente con la Constitución cuyos términos literales en sus artículos 1 y 2 son, por otra parte, taxativos y de muy difícil acomodo con la soberanía plural. Solo un cambio de paradigma en el concepto de soberanía dentro del constitucionalismo español, incluyendo el “periférico”, nos llevaría a escenarios plurales y dialógicos que facilitarían una interpretación abierta o una reforma de la Constitución. Esto, que en Cataluña y en Euskadi parecería plausible, en el resto del Estado me parece, socio-políticamente, especulativo.

Cuestionable y discutible me parece que el recurso se declarase admisible convirtiendo la “Resolución” parlamentaria de declaración de soberanía en un acto jurídico. Esta calificación podría tener el efecto de acotar el juego de la política parlamentaria frente al derecho. Derecho y Política están en tensión permanente en el constitucionalismo. Pero podría tener el efecto adicional, probablemente no buscado, de desplazar el debate político sobre el futuro de Cataluña a las fuerzas sociales y a las dinámicas políticas extraparlamentarias. Es un hecho que en Cataluña existe un movimiento masivo por la consulta, independientemente de lo que prevea la Constitución. Si este movimiento no tiene cauces parlamentarios de expresión, por carecer de la capacidad de proclamar la

soberanía, siquiera en el plano simbólico, entonces el debate y la confrontación democrática se desplazan a la calle, fuera del *Parlament*. En algún foro deberá expresarse. De este modo, el intento de la abogacía del Estado de frenar el ansia soberanista del *Parlament* vía Tribunal Constitucional se puede tornar en un proceso extraparlamentario que ya no podrá controlar. Paradójica consecuencia del intento de controlar la política por medio del derecho.

En todo caso, se dibuja un escenario de crisis constitucional en España, pero cabe dudar de la capacidad de la clase política española y catalana para adoptar decisiones pragmáticas, consensuadas y dialogadas, algo a lo que ha sido indirectamente conminada en esa misma sentencia por el Tribunal Constitucional, quizás en un intento bienintencionado de evitar el choque de trenes.

Otra interesante anotación sobre la sentencia es la relativa a la ausencia de votos particulares. Es una sentencia unánime. Esto es algo que tiene sus ventajas: no cabe la esperanza de que una minoría pueda dar la vuelta al tema. Con la unanimidad la sentencia parece ganar en autoridad, quizá más en *gravitas* que en *autoritas*. Además, frente a sentencias polémicas como la de 2010 sobre el *Estatut* mencionada antes, ahora la posición de bloque del Tribunal se ha suavizado. El precio de la unanimidad seguramente será la moderación, algo que en esta cuestión no es baladí. Pero de la ausencia de votos particulares no debe inducirse la existencia de un pacífico consenso sobre la cuestión. Quizá estemos ante lo que Sunstein llama *incompletely theorised agreements* (Sunstein 1996), donde se puede encontrar una solución, momentánea, a la controversia jurídica pero no una teoría general que la teorice de forma completa y satisfactoria, pues el debate es político. La tensión entre la falta de soberanía del *Parlament* y la existencia de un derecho a decidir del pueblo catalán parece obedecer a semejante estrategia argumentativa.

#### 4. DE VUELTA A OÑATI: LA SOBERANÍA COMPARTIDA DEMOCRÁTICAMENTE EN UNA EUROPA FEDERAL

Hemos visto cómo los tres cuernos o elementos del trilema citado en la introducción - mercado o globalización, Estado-nación y democracia - se han ido articulando en Europa a través de varios casos analizados. Por un lado se refuerza la idea del Estado-nación en el plano normativo (noción jurídico-formal de la soberanía), mientras que en el plano descriptivo-interpretativo (noción política y realista de la soberanía) su centralidad queda en entredicho a favor de la globalización, de niveles y escalas geométricamente más complejas y variables desde lo local a lo global y lo informal. La configuración de Europa como “mercado” común también ha experimentado una importante implosión hacia otras esferas de la regulación y la gobernanza además de la económica. Las cuestiones pendientes sobre la democracia - empezando por la propia delimitación del demos o sujeto político y hasta su articulación en fórmulas y modelos operativos que se correspondan con los niveles y escalas en que funcionan los reguladores y los mercados, siguen confirmando la idoneidad de la tesis de Rodrik (2011).

¿Podremos encontrar una síntesis? Si pudiéramos avanzar desde la política con una doble inspiración en los principios de democracia federal y de subsidiariedad, posiblemente estaríamos en condiciones de transformar nuestros conceptos de soberanía para abrazar acepciones pluralistas de soberanía compartida. Compartida entre las naciones que conforman el Estado-plurinacional que es España y que son en mi opinión

la catalana, la vasca y la española, todas ellas diversas, plurales y también multinacionales, entregada a la Unión Europea y compartida con ella. Esta Unión Europea, en la utopía deseada por muchos de nosotros, pasaría a conformar una Federación Europea, unos Estados Unidos de Europa, titulares también de soberanía y estatalidad internacional. El reto entonces será que estas escalas o niveles puedan ser realmente los reguladores de los mercados y que operen conforme a modelos de democracia deliberativa y participativa. No termino de comprender por qué no se incide con más claridad en estas ideas de cara a las elecciones al Parlamento Europeo de Mayo 2014, casi coincidentes con el Congreso del 25 aniversario que celebramos en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.

#### **Bibliografía:**

- Kochenov, D., 2014. Overestimating Conditionality. *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, 3. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2374924>
- Rodrik, D., 2011. *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sunstein, C. R., 1996. *Legal reasoning and political conflict*. New York: Oxford University Press.
- Tuori, K., 2010. The many constitutions of Europe. *In: K. Tuori y S. Sankari, eds. The many constitutions of Europe*. Surrey: Ashgate, 3-29.