

LOS PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO DESDE EL COMIENZO DE LA CRISIS ECONÓMICA: EL APOGEO DE LA AUSTERIDAD

FRANCESCO CORFIATI*

SUMARIO

1. Introducción.
2. El comienzo de la crisis.
3. Los tecnócratas en el poder.
4. La austeridad se transforma en la regla de oro.
5. París, Berlín, Londres.
6. Un balance desolador.
7. Epílogo.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo propone un enfoque crítico sobre los procesos de reforma que, desde el comienzo de la crisis económica, han afectado a la Administración y al sector público en los Estados de la Unión Europea, para evaluar su compatibilidad con los sistemas constitucionales respectivos y con los que son –o deberían ser– los principios esenciales del proceso de integración europea.

Coherentemente con los objetivos de la investigación, el estudio se desarrollará desde la perspectiva del derecho constitucional europeo, pues no se pueden valorar las reformas del sector público solo con criterios o parámetros de carácter económico-financiero. Se hará especial hincapié en el análisis comparado que tiene una importancia fundamental para entender los procesos de reforma a nivel europeo, y la necesidad de enmarcarlos en el contexto global. La exposición seguirá un orden básicamente cronológico, explicando las iniciativas adoptadas a nivel europeo y las de los Estados miembros sobre el sector público, según la sucesión de los eventos y las dinámicas de la crisis económica, como fenómenos profundamente interconectados.

* Investigador. Universidad de Granada.
Traducido del italiano por Sabrina Ragone.

2. EL COMIENZO DE LA CRISIS

El año 2008 fue el que determinó el paso de la Europa de las certidumbres (aparentes) a la Europa de la crisis.

El Banco Central europeo baja la tasa de interés para las operaciones de refinanciación: en 2008, del 4,25% de septiembre pasa al 3,75% de octubre, bajando al 3,25% en noviembre y al 2,5% de diciembre. La Comisión Europea fija los criterios para apoyar a las instituciones financieras sin provocar distorsiones de la competencia; propone que se aumente la cobertura mínima de los depósitos bancarios a 100.000 euros¹ y en noviembre adopta el “Plan Europeo de Recuperación Económica”, que el mes siguiente es aprobado por el Consejo Europeo.

Este plan se presenta como la respuesta de la Comisión a la coyuntura económica actual². Se enfatiza el papel del Banco Central europeo como factor de estabilización de los mercados. Se anuncian intervenciones más fuertes del Banco Europeo de inversiones, con inversiones anuales de alrededor de 15 mil millones de euros para el bienio siguiente, como préstamos, «equity», garantías y financiación con riesgo compartido. Se propone que los Estados miembros alcancen un acuerdo para un incentivo de 200 mil millones de euros, que corresponde al 1,5% del PIB de la Unión, si bien con la precisión de que la política presupuestaria se implemente en el contexto del pacto de estabilidad y crecimiento; además, la Comisión proporcionará a los Estados la estrategia económica más apropiada, evaluando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en particular mediante reformas para la reducción del gasto dependiente del envejecimiento³; y el plan global de recuperación deberá de incluir también un programa ambicioso de reformas estructurales⁴. Se va delineando así, más allá de las solidarias declaraciones de intenciones sobre la protección de los más débiles, y sobre el Medio ambiente (desarrollo sostenible, economía verde), la que será la verdadera política de cara a la crisis: reformas estructurales impuestas a los Estados, principalmente basadas en la reducción del gasto público.

¹ Véase EUROPEAN COMMISSION, “Economic crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”, *European Economy*, núm. 7, 2009, p. 57.

² Véase Communication. A European Economic Recovery Plan COM(2008) 800 final. 26 November 2008, en http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/article13502_en.htm, p. 5.

³ *Ibíd.* p. 9.

⁴ *Ibíd.* p. 10.

Pero el año 2008 termina, como era predecible, con datos económicos graves⁵: el PIB de la UE marca solo un pequeño aumento de +0,4% en comparación con 2007; y diez Estados miembros, entre ellos Francia, (-0,1%), Italia (-1,2%), y el Reino Unido (-0,8%) sufren la recesión.

Las instituciones europeas intentan encontrar una solución. El 3 de febrero de 2009 se aprueba una intervención económica a favor de Letonia de 3,1 mil millones de euros; el 25 de marzo se aprueba una intervención de 5 mil millones para Rumanía. Pero la crisis ya afecta a toda la Unión, y la mayoría de los Estados tiene un déficit público más alto del permitido por el pacto de estabilidad y crecimiento; la Comisión no puede sino asumirlo y proponer recomendaciones; el Consejo Europeo de primavera, a pesar del carácter excepcional de la situación, confirma la necesidad de respetar el pacto⁶. Con una comunicación del 28 de mayo de 2009⁷, la Comisión propone reforzar la supervisión financiera sobre los Estados miembros, mediante la creación de un Consejo europeo de riesgo sistémico (ESRC) y de un Sistema de las autoridades de supervisión financiera (ESFS). La idea es establecer un control más fuerte sobre los sistemas financieros de los Estados miembros, en particular los más débiles.

El 23 de junio de 2009 la Comisión publica un informe sobre el estado de las finanzas públicas de la UE⁸. Tras expresar preocupación por el empeoramiento de los déficits y de las deudas públicas, se incluyen recomendaciones para los Estados miembros con las medidas a adoptar: entre ellas, especialmente relevantes son las medidas dirigidas a reducir el gasto público, mediante reformas estructurales que afectan, en particular, al sistema sanitario y a las pensiones⁹, considerados bombas de relojería. Se especifican los indicadores de calidad de las finanzas públicas, y los criterios usados para calcular “the index of strenght of fiscal rules”¹⁰.

El primer criterio es el de considerar “the statutory base of the rule”. Así: “a rule enshrined in the constitution or in law is considered stronger than a rule based on a

⁵ Los datos que se presentan a continuación se encuentran en Real GDP growth rate – volume, Percentage change on previous year”, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

⁶ Spring European Council, 19-20 March 2009, Presidency conclusions, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf.

⁷ Commission Communication “European financial supervision» COM(2009) 252, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:EN:PDF>.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, “Public Finances in EMU 2009”, *European Economy*, núm. 5, 2009.

⁹ *Ibíd.* pp. 47-54.

¹⁰ *Ibíd.* p. 91.

simple political agreement or commitment”¹¹. Básicamente la UE pide a los Estados más garantías de cumplimiento de su política económica; y estas garantías deben ser establecidas por ley, o –mejor– consagradas en la Constitución, para hacerlas evidentes y garantizar su fortaleza.

Por otro lado, la situación excepcional parece autorizar medidas extremas. El año 2009 termina en Europa con perspectivas dramáticas. El 1 de diciembre, el Tratado de Lisboa, que debería de haber sido la médula del proceso de integración europea, entra en vigor en el peor momento de la historia de la Europa comunitaria. El PIB de la UE registra una disminución del 4,5% respecto del año anterior¹².

Mientras tanto, Grecia está a punto de explotar. Ya en las conclusiones del Consejo Ecofin del 10 de noviembre de 2009, se solicita que la Comisión prepare un informe sobre la situación económica griega y proponga iniciativas a tomar. El 8 de enero de 2010, la Comisión responde con datos alarmantes¹³, analizando el rápido aumento de la deuda pública griega y señalando graves irregularidades, entre ellas, la comunicación de datos erróneos por parte de las instituciones helénicas¹⁴. El 3 de febrero la Comisión recomienda que Grecia adopte reformas estructurales para reducir el déficit; estas recomendaciones son apoyadas por el Consejo Europeo (11 de febrero) y por el Consejo Ecofin (15-16 de febrero). El 3 de marzo el Gobierno de Atenas anuncia el primer plan de austeridad, que prevé aumento de los impuestos, bajada de las pensiones y recortes de los sueldos de los funcionarios¹⁵.

Pero la situación empeora rápidamente: el 23 de abril el Presidente del Gobierno, Georgios Papandreou, admite el riesgo de insolvencia de Grecia y solicita una intervención de la UE y del FMI; el 27 de abril Standard & Poor’s rebaja la nota de la deuda griega¹⁶, que alcanza ya el nivel «junk» (basura); el 2 de mayo el Eurogrupo y el FMI aprueban un préstamo para Grecia de un total de 110.000 millones de euros, condicionado a la implementación por parte del Gobierno de reformas estruc-

¹¹ *Ibíd.*

¹² Los datos que se citan a continuación también son extraídos de “Real GDP growth rate – volume, Percentage change on previous year”, *cit.*

¹³ EUROPEAN COMMISSION, COM(2010) 1 final, “Report on Greek government deficit and debt statistics”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0001:FIN:EN:PDF>

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION, COM(2010) 1 final, “Report on Greek government deficit and debt statistics”, *cit.*, p. 4.

¹⁵ “Grecia, le tappe delle crisi”, *La Repubblica*, 21 de febrero de 2012, http://www.repubblica.it/economia/2012/02/21/news/grecia_le_tappe_della_crisi-30241276/

¹⁶ *Cfr.* BBC News, “Greek bonds rated “junk” by Standard & Poor’s”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8647441.stm>

turales, rígidamente vinculadas a políticas de austeridad¹⁷. Entre el 26 de julio y el 5 de agosto emisarios de la Comisión europea, del BCE y del FMI visitan Atenas¹⁸.

En un «paper» del verano de 2010, titulado “The Economic Adjustment Programme for Greece-First review”¹⁹, la Comisión examina detalladamente la situación griega. Hace especial hincapié en el sector público que, a pesar de una reducción de 11.000 unidades en el primer semestre del año, cuenta a 30 de junio de 2010 con más 768.000 empleados. Se anuncian reformas de la Administración Pública para racionalizar los recursos humanos; se acepta favorablemente la reforma de la administración local, que, mediante una reordenación de las relaciones entre niveles de gobierno (con la fusión de municipios, regiones y prefecturas), debería garantizar el ahorro, y lo mismo vale para la reforma de las pensiones basada en el aumento de la edad de jubilación y del periodo de cotización. Otro aspecto relevante es el programa de privatizaciones, principalmente en el sector de infraestructuras (carreteras, puertos y aeropuertos). La austeridad afecta así, sin piedad, al sector público, con una reducción de las inversiones estatales, de las retribuciones de los funcionarios, y una bajada de las pensiones. Pronto la escasez de medios, junto con el aumento del IVA y de los impuestos sobre hidrocarburos, alcohol y tabaco, se transforma en una mezcla explosiva destinada a hacer aún más dramática, y no a resolverla, la situación del pueblo heleno.

El empeorar de la crisis impone que las intervenciones a favor de los Estados se institucionalicen en la UE; el 9 de mayo de 2010, el Consejo Ecofin define los detalles de un paquete de medidas que incluyen el “European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)” y el “European Financial Stability Facility (EFSF)”, con un total de más de 500.000 millones de euros, basado en condiciones parecidas a las del FMI, quien participa con una dotación supletoria de al menos 250.000 millones de euros.

Las peticiones de auxilio no tardan en llegar. Con la economía nacional al borde del abismo, el 21 de noviembre de 2010 el primer ministro irlandés, Brian Cowen,

¹⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *European Economy*, núm. 4, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf, pp. 30-31.

¹⁸ “Statement by the EC, ECB, and IMF on their first review mission to Greece”, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/2010-08-greece_first_review_mission_en.htm

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION, “European Economy. Occasional Papers The Economic Adjustment Programme for Greece. First review – summer 2010,” http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp68_en.pdf. De la misma fuente se derivan los otros datos de este sub-párrafo.

confirma que su país ha invocado formalmente la ayuda de la UE y del FMI²⁰, que en una semana aprueban una intervención de 85.000 millones de euros²¹.

3. LOS TECNÓCRATAS EN EL PODER

El Consejo Europeo del 16-17 de diciembre de 2010 aprueba la creación del mecanismo europeo de estabilidad, fondo permanente para la salvaguarda de la estabilidad financiera de la Zona Euro, destinado a entrar en vigor posteriormente, y para la introducción del cual se piensa en una modificación, pequeña, del TFUE.

Por otro lado, mientras las cenizas volcánicas del Eyjafjöll se disuelven, los datos macroeconómicos parecen reconfortantes²²; tras la tremenda recesión del año anterior, el año 2010 termina para la UE con un aumento del PIB del 2%.

Pero la deseada recuperación, que parece próxima, es, en realidad, solo una ilusión. Los vientos de crisis, maliciosamente movidos por los especuladores financieros, asumen los rasgos de aquellas perturbaciones atmosféricas que, como nubes negras, se adentran sobre Europa; las lluvias ácidas que amenazan Grecia e Irlanda están a punto de caer también en otros países; se habla incluso de contagio, según otra metáfora frecuente; la fiebre financiera parece afectar a los denominados “cerdos” (PIGS), acrónimo despectivo de Portugal, Italia (o Irlanda), Grecia, España-Spain²³.

3.1 El terremoto de Lisboa

El 7 de abril de 2011 Portugal anuncia formalmente su solicitud de asistencia económica. El 17 de mayo el Eurogrupo y el Consejo Ecofin aprueban una intervención global de 78.000 millones de euros, de los cuales 26.000 millones son aporta-

²⁰ Cfr. “Republic of Ireland confirms EU financial rescue deal”, <http://www.bbc.co.uk/news/business-11807730>

²¹ “Commission and IMF issue joint statement on Ireland”, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-11-28-js-ireland_en.htm

²² Los datos siguientes son extraídos de “Real GDP growth rate – volume, Percentage change on previous year”, cit.

²³ Esta expresión había aparecido en los periódicos económicos anglosajones ya en los 90, para indicar la debilidad económica de los Estados de Europa del Sur; durante la crisis ha tenido cierta difusión y parece haber adquirido –más allá del tono insolente con el que se ha usado– elementos ciertos, pues justamente estos países son de los que más han sido afectados por la tempestad actual. Pero ello depende, más que de las previsiones de los expertos, de la presión de los mercados y de los ataques especulativos, que se han dirigido justamente hacia estos cuatro países; ataques contra los cuales Europa ha demostrado no ser capaz de defenderse adecuadamente.

dos por el FMI²⁴. La intervención está condicionada al respeto por parte de Portugal de un riguroso plan de austeridad²⁵, que afectaría drásticamente a la Administración Pública, a la que se exigen recortes de, al menos, 500 millones de euros por año. El ahorro deberá resultar de medidas concretas, como la reducción del número de servicios, la reorganización de los entes territoriales, el traslado de servicios de la Administración central al nivel local, la incentivación de la movilidad de los funcionarios, la reducción de las transferencias del Estado a los entes públicos, la disminución de los beneficios de los mismos trabajadores del sector público, la reducción de los subsidios a los proveedores de bienes y servicios. En el sector público, se prevé el bloqueo de los salarios y se suspenden las contrataciones, para conseguir en dos años una disminución de los funcionarios del 1% a nivel central y del 2% a nivel local y regional. En 2012, el ámbito educativo sufre recortes por valor de 195 millones de euros y el sistema sanitario de 550 millones de euros; las transferencias estatales a los entes locales y las Regiones tienen que reducirse en, al menos, 175 millones; los costes de los demás entes públicos, en 110 millones; los de las empresas públicas, en 515 millones; las pensiones que superen los 1.500 euros tienen que ser bajadas (con un ahorro de, como mínimo, 445 millones); las menores (con la excepción de las mínimas) congeladas; los subsidios de desempleo deberán ser reformados, con un objetivo de ahorro de, al menos, 150 millones de euros. Otros recortes se programan para 2013. La bajada del gasto público se suma al aumento de los impuestos, a la reducción de las deducciones y ventajas fiscales, a un programa de privatizaciones que afecta a grandes empresas de transporte (Aeropuertos de Portugal, TAP), de energía (GALP, EDP, y REN), de comunicaciones (Correios de Portugal) o seguros (Caixa Seguros).

Aquí –por decirlo a la inglesa– encontramos el dogma de la austeridad in «a nutshell», en una cáscara de nuez: recortes del gasto público, aumento de la presión fiscal, centralización administrativa, privatizaciones, de-construcción progresiva del Estado social.

La disolución del Estado social, destinada a llevar a la pobreza a muchas franjas de la sociedad, es edulcorada torpemente con denominaciones como “reorganización” administrativa o “racionalización” del gasto; cosas útiles se confunden con el despilfarro; el rigor se transforma en un dogma indiscutible; las que son decisiones

²⁴ Cfr. “EU and EFSF funding plans to provide financial assistance for Portugal and Ireland”, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-313_en.htm

²⁵ “Portugal –signed Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf. En la misma fuente se encuentran los datos de este sub-párrafo.

políticas precisas se presentan como soluciones técnicas derivadas de la ciencia exacta de los expertos.

La troika no soporta resistencias a nivel político: obligan a los Gobiernos a medidas impopulares y, si éstos son arrastrados por las elecciones o la exasperación del ágora, el rigorismo intransigente obliga también a los nuevos gobernantes; su poder es tan grande que en algunos casos llega a crear o cesar los Gobiernos.

El año 2011 ofrece ejemplos significativos de esta nueva e inquietante, tendencia. Portugal es obligado a convocar elecciones anticipadas después de que el primer ministro José Sócrates no consiga el apoyo parlamentario al plan de austeridad propuesto por el Gobierno²⁶.

Empero, como correctamente se ha dicho:

“La convocatoria de elecciones no habría de servir para que la ciudadanía portuguesa pudiera “elegir” realmente entre programas de gobierno diferentes porque los líderes europeos, encabezados por el Presidente del Eurogrupo, Jean Claude Juncker, declararon previamente que “gobierne quien gobierne”, Portugal tendría que hacer la política de ajustes ya decidida”²⁷.

3.2 La carta del BCE

Pero Italia es quizás el caso más emblemático. El 5 de agosto de 2011 el presidente del BCE, Jean Claude Trichet, y su sucesor designado, Mario Draghi, envían una carta al Gobierno italiano, que en aquel momento era presidido por Silvio Berlusconi. La carta tendría que ser secreta, a juzgar por las intenciones de los remitentes, pero varios periódicos la publican posteriormente²⁸. Se trata de una suerte de decálogo sobre la política económica a emprender. El programa prevé la liberalización y privatización de los servicios públicos locales, la reforma del sistema de contratación colectiva, la revisión de las normas que regulan la contratación y el despido de los asalariados, la reducción del coste de los empleados públicos, reforzando el «turnover» y los recortes salariales. Se evidencia la necesidad de una reforma inmediata de la Administración Pública, para mejorar su eficiencia; los gastos y el endeudamiento de los entes regionales y locales deben ser sometidos a control; hay

²⁶ Sócrates dimite el 23 de marzo de 2011; ya lo ha hecho cuando el 7 de abril pide la ayuda europea.

²⁷ F. BALAGUER CALLEJÓN, “Presentación”, *ReDCE*, núm. 16, 2011.

²⁸ Véase la traducción italiana publicada en el *Corriere della Sera* del 29/11/2011, en http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml

que introducir una cláusula de reducción automática del déficit que especifique que cualquier alejamiento de los objetivos de déficit será compensado de forma automática con recortes horizontales en los gastos discrecionales; algunos entes administrativos intermedios, como las provincias, tienen que ser eliminados o al menos fusionados; las acciones para aprovechar las economías de escala en los servicios públicos locales deben ser reforzadas.

Si bien las medidas indicadas —que exceden las competencias no solo del BCE, sino de la UE misma²⁹— se presentan como meras recomendaciones, no cabe duda acerca del tono imperativo de la carta:

“Vista la gravedad de la situación actual en los mercados financieros, consideramos esencial que todas las acciones indicadas en las secciones 1 y 2 se realicen lo antes posible mediante decreto-ley, con ratificación antes de finales de septiembre de 2011. Sería apropiada también una reforma constitucional que haga más vinculantes las reglas presupuestarias”³⁰.

El BCE quiere dictar así la política económica de los años siguientes, decidiendo tiempos, contenidos, modalidades. Para los tecnócratas, la misma Constitución se transforma en un oropel inútil que hay que adaptar a las nuevas necesidades derivadas de los mercados.

En efecto, desde mediados de 2011, después de Grecia, Irlanda y Portugal, que siguen siendo atacadas, la atención se ha centrado en Italia: la prima de riesgo —el diferencial entre la deuda pública italiana y la alemana— sube hasta su máximo, el 9 de noviembre, de 574 puntos: un dato que, en las categorías sísmicas de los mercados financieros, equivale a un terremoto del máximo nivel. Pero la escasa credibilidad internacional de Berlusconi y la situación de debilidad política en la que se encuentra en aquel momento no ofrecen garantías suficientes sobre la aplicación de las medidas decididas a nivel europeo y presentes en la carta del BCE. El 12 de noviembre, mientras se multiplican los rumores sobre una quiebra inminente del país, Silvio Berlusconi no puede sino dimitir. Lo sustituye Mario Monti, economista y académico que, con amplio apoyo parlamentario, forma un gobierno técnico, especialmente grato para Bruselas.

3.3. Un guion predecible

Mientras tanto, la situación griega es cada vez más dramática. En 2011 la troika envía periódicamente sus emisarios a Atenas para seguir la ejecución de las políticas

²⁹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *op. cit.*

³⁰ *Corriere della Sera* del 29/11/2011 (véase nota 28)

económicas que la misma ha impuesto³¹; a la luz de estos controles, decide si desbloquear o no los tramos de ayudas, concediendo, según el caso, cantidades mínimas o más generosas. Tras el juicio positivo sobre el esfuerzo del Gobierno griego –con especial referencia a las numerosas privatizaciones³²– el 15 de julio de 2011 se da el quinto tramo de ayudas, de 12.000 millones de euros, de los cuales 3.300 millones son pagados por el FMI³³; pero el 25 de julio Moody's baja la valoración de la deuda soberana griega en tres niveles, llevando el país a un estado de caos. Grecia parece estar a punto de quebrar, y se difunden rumores de su salida del euro. El Gobierno de Giorgios Papandreu, bajo presión, reacciona aprobando otras medidas de austeridad: impuestos sobre los inmuebles, bajada de los criterios para la exención fiscal, recorte de las pensiones, movilidad para unos 30.000 funcionarios³⁴. En octubre, Papandreu anuncia su intención de convocar un referéndum para someter a la aprobación del pueblo el plan de rescate. La idea, vista con desconfianza por Europa, no prospera.

El 9 de noviembre de 2011, en un contexto muy complejo, Papandreu dimite³⁵. Lo sustituye Lucas Papademos, un economista, quien forma un ejecutivo de unidad nacional.

4. LA AUSTRERIDAD SE TRANSFORMA EN LA REGLA DE ORO

A nivel europeo, el año 2012 se recordará, entre otras cosas, por la firma del «Fiscal compact», como se denomina sintéticamente el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, en Bruselas el 2 de marzo de aquel año por 25 de los 27 Estados miembros de la UE (entonces todos menos Reino Unido y República Checa). El Tratado prevé, entre sus elementos esenciales, que la posición presupuestaria de la administración en todas las partes tiene que estar en equilibrio o en superávit, fijando parámetros financieros para que esta regla se pueda considerar respetada y admitiendo su derogación sólo en casos excepcionales.

³¹ Cfr. European Commission, *European Economy, Occasional Papers 82/July 2011*, en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp82_en.pdf

³² Cfr. Statement by the Heads of State or Government of the Euro Area and EU Institutions, 21/07/2011, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf.

³³ Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/2011-07_en.htm.

³⁴ Cfr. “El Gobierno griego aprueba un nuevo plan de recorte de las pensiones y de los funcionarios”, <http://www.20minutos.es/noticia/1165342/0/grecia/recortes/crisis/>.

³⁵ “George Papandreu resigns as Greece's prime minister”, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8879647/George-Papandreu-resigns-as-Greeces-prime-minister.html>.

El «Fiscal Compact», celebrado según costumbre con auténtica satisfacción por los líderes de los Estados económicamente más fuertes y con una sonrisa forzada por los representantes de los más débiles y afectados por la crisis –con clara preocupación por las desastrosas finanzas de sus países–, se ha transformado así en el preludio de las políticas de austeridad de los años siguientes, y de las reformas constitucionales –como las de Italia y España– dirigidas a consagrar el principio del equilibrio presupuestario.

4.1 En el Sur, un callejón sin salida

En 2012 siguen las misiones de control en los países más afectados por la crisis, con los emisarios de la troika listos para interrumpir las ayudas al primer despiste. Su visita se considera generalmente tan necesaria como la presencia de un médico al lado de un enfermo. Y, como los médicos escrupulosos, los emisarios comprueban el estado de salud del enfermo, controlan que tome los medicamentos que le han recetado, proponen nuevos y resumen los datos en los informes clínicos. En el caso de la troika, el tratamiento consiste en ayunos y sangrías tremendas; la austeridad se considera necesaria, y las anemias del Estado social que provoca son minusvaloradas como lo eran, en su momento, los desmayos de las aristócratas de la época victoriana, que tenían que llevar para seguir la moda trajes angustiosos, causa de crisis asfícticas.

Tras el control, los emisarios elaboran sus conclusiones que a menudo son completos reportes, como ocurre en los casos de Portugal, Irlanda y Grecia.

Portugal debe enfrentarse a una situación social dramática. Entre 2008 y 2012 el nivel de desempleo ha subido el 7%, es decir, más de medio millón de puestos de trabajo perdidos³⁶.

La atención de los tecnócratas se centra, sin embargo, en la reducción del gasto público. Son especialmente valoradas las privatizaciones y las reformas de las administraciones territoriales, que ha llevado a eliminar el 25% de los entes locales; en esta dirección se sitúa la reciente ley italiana n. 22/2012. En tres meses (desde diciembre de 2011 hasta marzo de 2012) el número de trabajadores del sector público ha bajado un 0,4%. Se valora positivamente también la publicación de estadísticas sobre los funcionarios y sus salarios; para ellos, por otro lado, se prevén medidas muy rigurosas: reducción de posiciones directivas y

³⁶ EUROPEAN COMMISSION, “The Economic Adjustment Programme for Portugal –Fourth Review– Spring 2012”, *European Economy, Occasional Papers*, núm. 111/July 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp111_en.pdf, p. 11. En la misma fuente se encuentran también los demás datos indicados en este subpárrafo.

de unidades administrativas entre el 27 y el 40%; aplicación de las normas previstas para los empleados del sector privado; reducción del 50% de las retribuciones por horas extra y reducción de los días de vacaciones. Se anuncia una lucha contundente en contra del despilfarro de la administración, además de la reforma de las finanzas públicas de los entes locales y la reorganización del sistema judicial, agobiado por la lentitud de los juicios. Pero el tratamiento impuesto por los tecnócratas exige otros dolorosos recortes: bajar los sueldos de los funcionarios, suspensión de las pagas extra, limitación de las contrataciones y suspensión de los ascensos; además se establece una reducción de las pensiones, de los gastos de la sanidad y la educación, la disminución de los subsidios sociales y de las transferencias del Estado a los entes territoriales.

En Irlanda³⁷ no faltan recortes al gasto público, en particular por lo que se refiere al sistema sanitario, donde se prevé para 2012 ahorrar 543 millones, de los cuales 145 derivados de la reducción del número de empleados y los recortes salariales³⁸.

En Grecia el año 2012 también empezó de la peor forma posible. Los mercados y las agencias de calificación seguían atacando al frágil sistema financiero griego, anunciando su inminente default. En febrero, el Gobierno se presentó en Parlamento para aprobar una nueva reforma de “lágrimas y sangre”, mientras una multitud enfurecida, en un clima propio de una guerra civil, ocupaba Atenas. La tensión era muy alta porque si el programa no pasaba, la troika suspendería las ayudas, con consecuente salida del euro y la bancarrota del país; pero la gente estaba exasperada por una crisis sin precedentes y no parecía querer aceptar nuevos y enormes sacrificios. La presión era muy elevada a nivel interno e internacional. Finalmente, el programa pasó y la troika dispuso una segunda intervención, estableciendo condiciones a cumplir por parte no solo del Gobierno en ejercicio, sino también de las principales fuerzas políticas, para recibir la garantía de que el programa se implementaría independientemente de los resultados electorales. Pero en las elecciones de mayo ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en el parlamento y frente a la imposibilidad de formar un ejecutivo se convocaron nuevas elecciones para el mes siguiente; posteriormente se formó un gobierno de solidaridad nacional presidido por el conservador Antonis Samarás.

Por estas razones, cuando a finales de 2012, la Comisión publica su informe sobre Grecia³⁹, resulta que es un país en descomposición. Los datos macroeconómicos

³⁷ EUROPEAN COMMISSION, “Economic Adjustment Programme for Ireland – Spring 2012 – Review”, *European Economy, Occasional Papers*, núm. 96, June 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp115_en.pdf.

³⁸ *Ibid.* p. 22.

³⁹ EUROPEAN COMMISSION, “The Second Economic Adjustment Programme for Greece –First Review” – *European Economy, Occasional Papers*, núm. 123, December 2012 <http://ec.europa>.

pronostican el quinto año consecutivo de recesión; franjas cada vez más amplias de población entran en un estado de pobreza; la tasa de paro ha subido en un año más del 7%, pasando del 16,3% de 2011 al 23,6% de 2012.

Sin embargo, los tecnócratas subrayan con satisfacción que el gasto público en sanidad ha bajado un 25%, con un ahorro de al menos 1.000 millones de euros y una previsión de otra bajada de 800 millones para los dos años siguientes. Elaboran así el programa de saneamiento basado en las usuales medidas de austeridad: privatizaciones, movilidad en el empleo público, reducción del gasto en medicamentos, recortes en los salarios de los médicos de hospitales y de los representantes de entes locales, disminución del gasto de la administración pública, a nivel central y periférico.

El 2012 también se recordará como uno de los peores años para Chipre. La pequeña isla, que con su régimen fiscal preferente había hecho su fortuna atrayendo capitales extranjeros, especialmente rusos, de repente se encontró bajo la amenaza de los mercados y de la quiebra, obligando sus gobernantes a pedir la ayuda de la troika. Las puertas se abrieron y la ayuda salvífica se concedió, si bien con la imposición de las acostumbradas medidas de austeridad: reducción de funcionarios y de sus salarios, reducción del gasto en servicios sociales (sobre todo en salud), reforma del sistema de pensiones, privatizaciones y aumento de la presión fiscal⁴⁰.

4.2. España bajo ataque

Mientras tanto, España también se ha transformado en un terreno de caza para los especuladores financieros, que desean conseguir una presa más grande. Este país, debido a la burbuja inmobiliaria, ha sido afectado por la crisis y su tasa de desempleo ha subido rápidamente alcanzando niveles no comparables a ninguna otra economía avanzada.

Las medidas para reducir el déficit recortando el gasto público se habían emprendido con cierta fuerza desde 2010. Un primer indicio se encontraba en el R.D.-Ley 4/2010, que disminuía el gasto público relacionado con fármacos; pero el momento decisivo es en mayo, con el R.D.-Ley 8/2010, dirigido al sector público, con recortes salariales, reducción de la oferta de empleos e imposición de una tasa de reposición del 10% de las vacantes, y

[eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf) . En la misma fuente se encuentran también los demás datos indicados en este subpárrafo.

⁴⁰ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, “The Economic Adjustment Programme for Cyprus –First Review– Summer 2013” Occasional Papers 161 – September 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp161_en.pdf.

prohibición a largo plazo para los entes locales de recurrir a créditos públicos o privados. El gasto por prestaciones sociales también fue reducido, con medidas como la supresión de la revalorización automática de las pensiones y de las deducciones fiscales y de los subsidios por maternidad o adopción. En este contexto se sitúa la Ley 27/2010, que quería reducir el gasto público con una reforma del sistema de pensiones. No han faltado tampoco las privatizaciones, al menos parciales, de algunos entes públicos importantes, como AENA y Loterías y Apuestas del Estado, que el R.D.-Ley 13/2010 ha establecido que se transformarán en sociedades de capitales⁴¹.

La política de austeridad siguió en 2011, con las mismas contraindicaciones: reducción del gasto farmacéutico (R.D.-Ley 9/2011), bloqueo de los salarios de los funcionarios y de las contrataciones, limitación del aumento de las pensiones y más presión fiscal (R.D.-Ley 20/2011). Estas medidas, adoptadas por Mariano Rajoy pocos días después de su toma de posesión, en una línea de continuidad sustancial con las últimas medidas tomadas por su predecesor —quien también había recibido una carta del BCE— confirman que la moda de la austeridad gana seguidores tanto en la derecha como en la izquierda, con las víctimas sacrificiales usuales, es decir, empleo público, estado social y finanzas locales.

Por otro lado, la modificación del art. 135 de la CE, que en septiembre de 2011 elevó al rango supremo el principio de estabilidad presupuestaria, con su rapidísima aprobación, fundada en el acuerdo entre los dos partidos principales, representó el primer ejemplo simbólico de esta sinergia, más aún en un país poco proclive a las reformas constitucionales. Está claro que la reforma fue aprobada de prisa, “obtorto collo”, bajo la presión de los mercados y del BCE, cuyo apoyo necesitaban tanto el saliente como el nuevo Presidente del Gobierno.

De todas formas, la “regla de oro” ya es norma constitucional y la doctrina española no ha tardado en escribir muchísimo sobre ella⁴², con lo cual resulta imposible aquí resumir de forma adecuada las variadas y destacadas posiciones ya expresadas. Sin embargo, no se pueden eludir algunos de los puntos críticos de la reforma: la prisa con la que fue aprobada por la necesidad —ineludible— de someterse al imperativo de los mercados⁴³; la no implicación, en el escaso debate parlamentario, de

⁴¹ Véase A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, “Privatización del sector aeroportuario: una nueva desamortización”, en A. M. González Sanfiel (Dir.), *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Atelier, Barcelona 2013, pp. 195-222.

⁴² Entre otros, véase AAVV “La reforma del artículo 135 CE”, *REDC*, núm. 93, 2011, pp. 159-210; J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 137, 2013.

⁴³ G. CÁMARA VILLAR, “La reforma del artículo 135 CE”, cit., p. 177.

los demás grupos, de las Comunidades autónomas y de los entes locales, afectados directamente por la reforma⁴⁴; la inoportunidad de incluir en el texto constitucional un criterio financiero rígido y ya en vigor a nivel normativo; el uso de una redacción vaga y farragosa⁴⁵, en un artículo exageradamente largo y prolijo⁴⁶; la restricción del margen de discrecionalidad en la política presupuestaria y la ampliación potencial del control de constitucionalidad sobre actos de Parlamento y Gobierno⁴⁷; o la limitación de la capacidad efectiva del Estado para desarrollar políticas públicas, en particular en la vertiente social⁴⁸. En efecto, como han dicho,

“...el nuevo artículo 135 de la Constitución no conlleva por sí el desmantelamiento del Estado social en España, pero sí que permite una coartada para su reducción a unos términos mínimos; un mínimo que puede, a la postre, hacerlo irreconocible, y con ello la efectividad misma de los derechos sociales que son parte fundamental del Estado constitucional”⁴⁹.

En un contexto, pues, caracterizado por más sombras que luces, la referencia a la UE del nuevo artículo 135 de la CE representa, para los mismos europeístas, una gratificación mínima, sobre todo si se tiene en cuenta que se encuentra en una disposición caracterizada por cierto tecnicismo financiero, donde Europa aparece en su estereotipado papel burocrático y restrictivo.

En todo caso, estaría decepcionado quien esperaba que la aprobación de la reforma –tras la Ley Orgánica 2/2012– pudiese de por sí calmar la turbulenta situación financiera y alejar la pesadilla de la bajada del rating o de la subida de la prima de riesgo.

Al contrario, en 2012 España vivió, debido también a la crisis de Bankia la peor situación financiera a nivel internacional, con una prima de riesgo que superó el record histórico, llevando al Gobierno a solicitar asistencia económica. El Eurogrupo aprobó una ayuda de 100.000 millones para rescatar al sistema bancario⁵⁰.

Esta transfusión” le dio linfa vital a un aparato que en los últimos años se había convertido en enorme y asfíctico, pero tuvo consecuencias: el precio a pagar fue una nueva subida de impuestos y recortes del gasto público. Como

⁴⁴ J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, cit., pp. 702-703.

⁴⁵ E. ÁLVAREZ CONDE, en “La reforma del artículo 135 CE”, cit., p. 162.

⁴⁶ F. DE CARRERAS SERRA, *Ibíd.* p. 186.

⁴⁷ J. L. CASCAJO CASTRO, *Ibíd.* p. 192.

⁴⁸ J. F. SANCHEZ BARRILAO, op. cit., 702-703, pp. 694-695.

⁴⁹ *Ibíd.* pp. 696-697.

⁵⁰ Cfr. Statement by the Eurogroup, 20/07/2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131914.pdf.

siempre, los funcionarios han sido sometidos a nuevas restricciones vejatorias: eliminación de la paga extra de diciembre, disminución de los días de asuntos propios y de los permisos sindicales, reducción de los subsidios por incapacidad temporal (R.D.-Ley 20/2012). Los recortes de la Administración Pública se configuran ya como cruentas mutilaciones: entre sus víctimas, la educación (R.D.-Ley 14/2012), la salud (R.D.-Ley 16/2012) y las medidas de carácter asistencial (R.D.-Ley 20/2012), con una reforma muy restrictiva de la Ley de Dependencia.

Completan el abanico de los fundamentos de la política económica del Gobierno, la subida de los impuestos y la reforma del mercado laboral (Ley 3/2012) hacia una mayor flexibilización coherente con la ideología –dominante en Europa– según la cual es la respuesta adecuada para el preocupante aumento de la tasa de desempleo, a pesar de la reducción significativa de los derechos y garantías para los trabajadores.

4.3 La lección del Profesor

Mientras en España se implementaban severas medidas de austeridad, en Italia el bisturí afilado de los recortes fue empleado por Mario Monti, quien, aprovechando su título de experto debido a su perfil académico y al apoyo internacional, pronto dejó de actuar con la precisión propia de los instrumentos quirúrgicos para usar lo que se podría considerar un machete.

En realidad, el gobierno anterior, presidido por Berlusconi, antes de su “desaparición forzosa”, ya había emprendido el mismo camino de los recortes⁵¹ y había intentado hacerlo con rapidez para obedecer a las recomendaciones de Draghi y Trichet, presentándose en Europa con los deberes hechos, cual buen estudiante. Sin embargo, su escasa credibilidad internacional y el inapelable veredicto de los mercados –más otros importantes elementos internos– habían ya decidido que no aprobaría y sería sustituido por el Profesor, quien, acostumbrado a la cátedra, era

⁵¹ Entre las medidas más relevantes del gobierno Berlusconi para recortar y controlar el gasto –citando solo las más significativas y recientes–: el D.L. 31 de mayo de 2010, n. 78 (convertido por la L. 30 de julio de 2010, n. 122); el D.lgs. 6 de septiembre de 2011, n. 149 (“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”); la L. 14 de septiembre de 2011, n. 148 (“di conversione, con modifche, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138”); la L. 12 de noviembre de 2011, n. 183. Entre las reformas sectoriales, véase el art. 1 de la L. n. 148/2011, que delegó a la actividad normativa del Gobierno la supresión de los juzgados menores y el conjunto de normas de la denominada “riforma Gelmini” que afecta a educación y Universidad.

considerado especialmente capaz para cumplir con las salvíficas doctrinas económicas de la carta de los tecnócratas.

La primera lección fue el Decreto-ley 6 de diciembre de 2011, n. 201 (convertido por la ley 22 de diciembre de 2011, n. 214), presentado con la etiqueta mesiánica de “decreto salva Italia”. Paralelamente a un fuerte aumento de los impuestos, estableció medidas para reducir el gasto público: supresión de entes y organismos (entre ellos, el Inpdap y el Enpals, y en el Inps); disminución del coste de funcionamiento de las autoridades de Gobierno, del CNEL, de las autoridades independientes y de las Provincias; fijación de límites respecto a las retribuciones administrativas para cualquiera que sea pagado como empleado o autónomo por administraciones públicas estatales; reforma del sistema de pensiones; venta de inmuebles; imposición a los entes territoriales de contribuir a las finanzas públicas; reducción del fondo estatal de re-equilibrio, del fondo de compensación y de las transferencias a Municipios y Provincias de Sicilia y Cerdeña.

El decreto impuso muchos sacrificios para los italianos de clase media o baja, sobre todo a los pensionistas; lo notó incluso Rita Fornero, entonces ministra de Empleo⁵², quien, durante una rueda de prensa se echó a llorar de la emoción; sin que ello enterneciese al inflexible primer ministro, quien ya tenía planeados tiempos difíciles para todos los beneficiarios de emolumentos públicos (aunque con significativas excepciones, como los eclesiásticos y los parlamentarios, cuyos tratamientos especiales y autárquicos fueron milagrosamente salvados).

La reforma de las finanzas públicas siguió con el D.L. 7 de mayo de 2012, n. 52 (convertido con modificaciones por la Ley 6 de julio de 2012, n. 94), que estableció medidas de «spending review» (como la bajada de los precios unitarios que pagaban las estructuras sanitarias locales por bienes y servicios, y del consumo energético de las administraciones públicas, además de disposiciones sobre certificación y compensación de créditos de proveedores hacia las administraciones), y además la creación de un Comité interministerial para la revisión del gasto público y de un Comisario extraordinario para la racionalización del gasto por bienes y servicios, con amplios poderes de inspección y control (al menos en teoría) que el Gobierno Letta modificó con el D.L. 21 de junio de 2013, n. 69⁵³.

⁵² Cabe decir que la misma es recordada por la reforma del mercado laboral que se identifica con su apellido (Ley 28 de junio de 2012, n. 92, modificada por el D.L. n. 83/2012, a su vez convertido con modificaciones por la Ley 7 de agosto de 2012, n. 134).

⁵³ Solo el tiempo podrá decir si y cómo se ha realizado la acción de esta especie de sheriff de las cuentas —que tendría que moverse en el complejo Moloch burocrático—; de momento, el único dato cierto es la creación de un nuevo aparato pagado por los contribuyentes: el deseo es que no termine

Servirá mucho más, de todas maneras, para sanear la administración pública italiana, que a nivel europeo brilla por su ineficiencia y atraso, además de cierta propensión por el despilfarro y el malgasto de los fondos públicos y la corrupción⁵⁴. Por su parte, obsesionado por la crisis, el Gobierno Monti ha atacado más veces al mastodonte enfermo⁵⁵.

En una suerte de contrapaso digno de Dante, dos de los Decretos-Leyes mencionados (el n. 201/2011 y el n. 95/2012), basados en los recortes, recientemente han sido amputados por la Corte constitucional, que los ha declarado parcialmente inconstitucionales (en lo que se refiere a la aplicación a las Regiones ordinarias de algunas disposiciones sobre recortes, liquidación y privatización de sociedades públicas⁵⁶, y en lo que atañe a la modificación de las funciones y los órganos de las Provincias, su número y la creación de las ciudades metropolitanas) por un uso incorrecto del decreto ley⁵⁷.

La Corte ha reivindicado así su papel de árbitro en los conflictos, muchas veces sin ningún «fair play», entre Estado y entes territoriales; papel que la llevó a usar varias cartulinas amarillas⁵⁸ y algunas rojas, ecuánimemente distribuidas entre defensores del centralismo austero⁵⁹ y los defensores de la autonomía periférica⁶⁰. De estos pronunciamientos

representando la misma inutilidad –y alimentando el despilfarro– que quiere combatir. Muchas dudas despierta también la tendencia a centralizar que podría contrastar con el principio de subsidiariedad. De todos modos, el actual comisario es Carlo Cottarelli, quien fue director del departamento de finanzas pública del FMI; la decisión –que se debe al Gobierno Letta– de encomendar este papel a un técnico, y con cierto pedigrí, es significativa de la perspectiva dogmática dominante.

⁵⁴ Europe 2020 – Quality of Public Administration http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_quality_of_public_administration_final.pdf. Los datos sobre la administración italiana son despiadados, sobre todo si se comparan con países como Finlandia, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo y Holanda, cuyos aparatos administrativos se confirman como los más eficientes.

⁵⁵ El D.L. 6 de julio de 2012, n. 95 (convertido por la Ley 7 de agosto de 2012, n. 135) ha previsto: la reducción del personal de las administraciones (al menos el 20% para los empleos directivos y el 10% para los demás); la bajada del gasto público para los alquileres; recortes notables en el gasto de las administraciones estatales y territoriales (con reducción y unión de las provincias y la creación de las ciudades metropolitanas), además de en el gasto sanitario; la liquidación y privatización de sociedades públicas; la venta de cuotas societarias del Estado y de inmuebles del patrimonio público.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia 23 de julio de 2013, n. 229.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia 3-19 de julio de 2013, n. 220.

⁵⁸ Incluso cuando no ha declarado la inconstitucionalidad, la Corte ha mandado mensajes al legislador (cfr. Corte constitucional, sentencias n. 148/2012 y n. 151/2012).

⁵⁹ Además de las sentencias, mencionadas, n. 220/2013 y n. 229/2013, hay que recordar: Corte Constitucional, 13-16 febrero 2012, n. 22; Corte constitucional, 17-20 de julio de 2012, n. 198; Corte constitucional, 17-20 de julio de 2012, n. 199.

⁶⁰ Cfr. Corte constitucional, sentencia n. 70/2012; Corte constitucional, sentencia n. 115/2012; Corte constitucional, sentencia n. 192/2012.

derivan, a veces en algún «obiter dictum», importantes declaraciones de la Corte, que pueden determinar puntos esenciales de la jurisprudencia constitucional de los próximos años; como por ejemplo que las normas constitucionales:

“no atribuyen al Estado el poder de derogar la división de competencias legislativas del Título V, parte II de la Constitución, ni siquiera en situaciones excepcionales. En particular, el principio *salus rei publicae suprema lex est* no puede invocarse para suspender las garantías constitucionales de autonomía de los entes territoriales establecidas en la CI. Por lo tanto, el Estado debe afrontar la emergencia financiera con instrumentos permitidos por el ordenamiento constitucional”⁶¹.

Sin embargo, los defensores de la «spending review» tendrán ahora una nueva arma. Durante el Gobierno Monti (aunque el procedimiento parlamentario había empezado con el Gobierno Berlusconi en agosto de 2011, tal y como la parecida reforma española), el Parlamento aprobó la Ley constitucional n. 1/2012, que eleva al rango normativo supremo el equilibrio presupuestario en el ordenamiento italiano. La aprobación de la reforma fue rápida (unos 8 meses), aunque no tan fulminante como en España, sobre todo por el procedimiento previsto en la Constitución que exige dos votaciones en cada Cámara.

Pero una de las diferencias principales entre la reforma italiana y la española reside en la colocación sistemática del principio: concentrada en un solo artículo (el 135), en el caso español; distribuida en más disposiciones (los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución), en el italiano.

Como en España, la reforma constitucional ha despertado el interés de la doctrina, que ha dedicado numerosos estudios al tema, y a ellos remitimos para un análisis más profundo de la cuestión⁶². En todo caso, en la maraña que hace difícil prever cuál va a ser el impacto efectivo de la reforma –más allá de la legítima perplejidad e inquietud que suscita– uno de los puntos esenciales está representado

⁶¹ Corte constitucional, sentencia n. 151/2012.

⁶² Entre los estudios, véanse por ejemplo R. DI MARIA, G. GENNARO, “La piattaforma normativa della Governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un’ipotesi ricostruttiva”, www.forumcostituzionale.it; G. RIVOSECHI, “Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione”, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 3/2012; E. IORIO, “Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario”, en www.federalismi.it; M. NARDINI, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche” www.amministrazioneincammino.luiss.it; G. SCACCIA, “La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio”, *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 3/2012; D. MORGANTE, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”, www.federalismi.it.

indudablemente por la que podrá ser (o no ser) la concreta justiciabilidad de la regla por parte de la Corte Constitucional⁶³.

El alcance real del nuevo principio –con sus corolarios– podrá ser definido solo a través de su aplicación, que ha sido completada con la Ley 24 de diciembre de 2012, n. 243, promulgada cuando Monti ya había dimitido; los últimos actos políticos de su Gobierno fueron el D.L. 5 de noviembre de 2012, n. 188 y la Ley de estabilidad 2013 (Ley 24 de diciembre de 2012, n. 228).

El primero preveía la reducción –mediante fusión– de las Provincias italianas, entes considerados casi inútiles –y causa de despilfarro– por parte de la mayoría de la opinión pública. La aprobación del D.L. provocó, sin embargo, no solo el mal humor de los miembros de los aparatos burocráticos y políticos destinados a ser suprimidos, sino también de los defensores de sus territorios, dispuestos a oponerse al “descenso” de su capital de Provincia y a la unificación de ciudades tradicionalmente rivales. Para tranquilidad de ambas categorías, el D.L. no llegó a ser convertido, acabando así en el archivo de las medidas, abortadas o nunca realizadas, que periódicamente anuncian la abolición o la reorganización de las Provincias. Le tocó mejor suerte al Decreto legislativo n. 155/2012, que, con base en la delegación prevista en el art. 1 de la Ley n. 148/2011, dispuso la supresión de los juzgados menores, a pesar de la oposición de los representantes de las corporaciones y potentados locales.

La Ley de estabilidad 2013 también fue aprobada sin problemas, con el objetivo de recortar aún más el gasto público; las principales víctimas fueron salud y entes locales. Hay que decir que algunas medidas en sentido opuesto también fueron adoptadas: el aumento de los recursos de los subsidios para parados, la posibilidad de prorrogar los contratos por tiempo definido en el sector público o la eliminación de impuestos sobre retribución por productividad. Demasiado poco –y demasiado tarde–, sin embargo, para modificar el papel de Monti como paladín de un inflexible control del gasto; papel que él mismo nunca ha negado, llegando al contrario a reivindicarlo claramente. Asimismo, se hizo muy poco en dirección de una simplificación administrativa; concepto al que pueden conectarse solo escasas y fragmentarias disposiciones de origen gubernamental (como el D.L. n. 5/2012).

Enrico Letta, durante su breve permanencia como Presidente del Gobierno, anunció un cambio de rumbo, que debería hacer menos afilada la lama de los recortes al gasto público. Es cierto que la Ley de estabilidad 2014, aunque prevé unas

⁶³ Al respecto, G. SCACCIA, *op. cit.*

apreciables inversiones y una nueva financiación de algunas medidas de carácter social, no ha renegado de las políticas de austeridad⁶⁴.

En lo demás –por lo que se refiere al gasto público y a la Administración Pública– el Gobierno Letta ha planteado algunas medidas de simplificación administrativa (D.L. n. 69/2013, denominado “de los hechos [en italiano: del fare]”, artt. 28-61), medidas financieras para Regiones y entes locales (D.L. n. 126/2013) y un nuevo proyecto de reforma de las Provincias⁶⁵.

Como es sabido, el ejecutivo presidido por Letta ya ha sido sustituido, lo que confirma que, paradójicamente, la inestabilidad representa, con sus equilibrios frágiles y frecuentes desequilibrios, el único elemento constante del precario sistema político italiano.

De todas maneras, al principio de 2014, el barómetro financiero da una prima de riesgo por debajo de los 200 puntos: un dato que, aunque, reconfortante, no es suficiente –debido también a su volatilidad extrema– para considerar que el país está fuera de la tempestad, ya que sigue teniendo las mismas deficiencias estructurales.

5. PARÍS, BERLÍN, LONDRES

Después de haber examinado la situación de los países más afectados por la crisis –prácticamente todos, menos Irlanda, del Sur de Europa– debemos mirar hacia el Norte, hacia aquellos Estados que representan las tres economías más grandes del continente.

5.1. Los procesos de reforma en Francia

En comparación con otros países, Francia ha afrontado con relativa solidez el primer bienio de crisis, pero su capacidad de resistencia ha disminuido de forma progresiva⁶⁶ y su economía ha ido hacia el estancamiento: la tasa de desempleo

⁶⁴ En efecto, al Comisario extraordinario se le encomienda la tarea de asegurar una reducción del gasto público no inferior a un total de 3.520 millones en el periodo 2014-2017; a la espera de la definición de estas medidas correctivas, se han establecido asignaciones específicas de gastos modulables por parte de los Ministerios, por 256 millones en 2015 y 622 millones anuales desde 2016. Los recortes afectan también a las regiones, en 344 millones desde 2015, y a los entes locales, en 344 millones desde 2016. En el empleo público, se prevé el bloqueo de las contrataciones en 2014 y unas reposiciones limitadas desde 2015 hasta 2017.

⁶⁵ Proposición de Ley A.C. 1542-A.

⁶⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “In-depth review for FRANCE”, p. 6, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2013_france_en.pdf.

ha aumentado; la deuda pública ha alcanzado niveles elevados (90,3% del PIB en 2012), a pesar de que la relación déficit/PIB haya bajado al 4,6% (y estaba en el 7% en 2009-2010), por la actuación del Gobierno en la política fiscal.

Como es sabido, la Administración Pública francesa ha representado tradicionalmente, por razones históricas y por su estructura peculiar –casi monolítica, en su tendencia al centralismo estatal– un paradigma bien definido. La deuda pública está concentrada casi exclusivamente en la Administración central, mientras que la de las administraciones locales es una cuota mínima⁶⁷. Nacionalizaciones y privatizaciones han sufrido momentos alternos; la descentralización ha sido aplicada de forma insuficiente y confusa⁶⁸.

En este complicado contexto, agravado por la crisis, no han faltado los intentos de modificar el sistema. Una primer señal se dio en 2007 –en una fase en la que, como mucho, se podían ver los pródromos de las turbulencias futuras– con la “Révision Générale des Politiques Publiques” (RGPP), dirigida, según los intentos declarados, a racionalizar y mejorar la eficiencia de la acción pública, reorganizar la administración central, simplificar los procedimientos administrativos y mejorar los servicios para los usuarios, pero siempre con la perspectiva general de una reducción del gasto.

De la RGPP se pasó posteriormente a la MAP (« Modernisation de l’Action Publique »). Los objetivos de la MAP son ambiciosos: mejorar la calidad del servicio ofrecido por la Administración a los ciudadanos; aumentar su eficiencia; sanear las finanzas públicas; preservando el Estado social y la competitividad económica; y avanzar en la simplificación administrativa y en la innovación.

Así se han instituido el “Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique (SGMAP)” y el “Comité interministériel pour la modernisation de l’action publique (CIMAP)”⁶⁹. Para completar el cuadro, la Ley Orgánica 2012-1403, del 17 de diciembre de 2012, creó el Consejo Superior de las Finanzas Públicas (“Haut Conseil des finances publiques”), dotado de funciones consultivas.

⁶⁷ VV.AA., “La Spending Review nell’esperienza internazionale”, en http://costopa.formez.it/sites/all/files/ricerca_spending_francia-uk.pdf, p. 7.

⁶⁸ Al respecto, véase K. BLAIRON, “La dimensión del Estado y de las administraciones públicas en perspectiva comparada. El caso francés”, *ReDCE*, núm. 21, 2014.

⁶⁹ El CIMAP constituye la instancia de decisión y arbitraje en materia de modernización de la acción pública. El primero reúne los departamentos responsables de la política de modernización, coordinando su actividad. Integran el SGMAP la DIMAP (*Direction interministérielle pour la modernisation de l’action publique*), la DISIC (*Direction interministérielle des systèmes d’information*) y la misión ETALAB. La DIMAP dirige y supervisa los avances de modernización de la administración. La DISIC se encarga, además, de los procesos de digitalización del sector público y su apertura a la información y a la comunicación. La misión ETALAB persigue la finalidad del mejor empleo de los datos públicos, reunidos en un portal único interministerial donde se puedan consultar gratuitamente.

En este contexto, para realizar “le choc de simplification” invocado por el Presidente de la República, el 17 de julio de 2012 se anunciaron 200 medidas de simplificación, entre ellas: ampliación de la duración de la validez de los documentos de identidad (de 10 a 15 años), la desmaterialización de los tickets de ayudas de comida y la supresión de 68 comisiones consultivas⁷⁰.

Pero también en Francia el impacto más fuerte sobre la administración deriva de los recortes del gasto. Entre 2009 y 2012 hubo recortes por valor de 12.300 millones de euros, de los cuales el 29% de la reducción de salarios de los funcionarios, el 21% de la disminución de los gastos de funcionamiento, y el 50% de la reducción de los gastos de inversión⁷¹. Han sido amortizados 150.000 puestos de trabajo⁷² y para los Ministerios competentes en políticas sociales se ha previsto un ahorro del 30% del gasto⁷³. En 2011 las transferencias a los entes territoriales se han congelado para el bienio 2013-2014, con reducciones de 750 millones por año⁷⁴.

Los entes territoriales han sido, empero, sometidos a reformas menos profundas de las que muchos esperaban. La RGPP ha afectado casi exclusivamente la administración central. La ley 2010-1563 del 16 de diciembre 2010, de reforma del gobierno local, aprobada con el objetivo de reorganizar la competencia de los entes locales, evitando inútiles superposiciones y despilfarros, ha tenido un impacto bastante marginal y decepcionante⁷⁵.

Francia, a diferencia de Italia y España, no ha constitucionalizado el equilibrio presupuestario. El 13 de julio de 2012 el Presidente Hollande, en vista de la ratificación del “Fiscal Compact”, solicitó, conforme al art. 54 de la Constitución, el control del Consejo Constitucional. Éste consideró que no había antinomias entre Constitución y Tratado, con lo cual no era necesaria una reforma constitucional previa: en consecuencia, Francia, con base en el inciso 2 del art. 3 del Fiscal Compact, decidió introducir dicho límite mediante ley orgánica⁷⁶.

⁷⁰ “Modernisation de l’action publique: 200 mesures de simplification”, <http://www.vie-publique.fr/focus/modernisation-action-publique-200-mesures-simplification.html>.

⁷¹ “La Spending Review nell’esperienza internazionale”, cit., p. 19.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.* p. 20, donde se especifica que, sin embargo, los ahorros previstos se obtendrán, no a través de una reducción del gasto social sino reforzando los controles sobre las compensaciones fiscales concedidas por el Estado.

⁷⁴ *Ibíd.* p. 29.

⁷⁵ K. BLAIRON, op. cit.

⁷⁶ *Conseil constitutionnel*, Sentencia n. 2012-653 de agosto de 2012.

5.2. La hegemonía alemana

A nivel político, terminada desde hace tiempo la Grandeur, lo que le queda a Francia para seguir contando en Europa es reforzar la alianza con la vecina, y más fuerte, Alemania. Una alianza sobre la cual se fundó la misma Europa comunitaria. A nivel europeo, los líderes franceses y alemanes mantienen cierta armonía, más allá del color político y del partido (y éste es una de los puntos críticos del contexto político europeo, donde los intereses nacionales y particulares prevalecen sobre las ideas políticas y sociales). Así tanto el conservador Sarkozy como el socialista Hollande han sostenido el pacto con la canciller alemana Angela Merkel.

Ella ocupa efectivamente desde hace nueve años el puesto de comandante de la locomotora alemana y, en cierta medida, de la desastrada fila de vagones que van detrás. Al ser la primera de los defensores de la austeridad, Merkel ha conseguido imponer sus políticas a nivel europeo, hasta vejar a los demás Estados con condiciones draconianas. Se hace evidente así su responsabilidad en el fracaso de las políticas dirigidas a resolver la crisis.

Pero no hay que sorprenderse de que su liderazgo en Alemania siga obteniendo apoyo electoral, pues su enfoque refleja perfectamente la ideología alemana de la segunda posguerra, con una preocupación extrema por las cuentas públicas debido también al terror de la inflación de la época de Weimar. La influencia alemana ha hecho que el control de la inflación sea desde hace décadas un dogma imperante a nivel europeo; no es distinto lo que ha pasado con la austeridad, que la canciller ha impuesto a los demás Estados miembros. Sobre el equilibrio presupuestario también Alemania ha sido pionera. Esta política de rigor es ampliamente apoyada por el electorado alemán, sobre todo por el miedo a que los contribuyentes alemanes tengan que hacerse cargo de los costes que derivan de la crisis de las deudas soberanas de otros países, especialmente los del Sur.

Sin embargo, las cuentas alemanas tampoco son perfectas. En 2012, en Alemania, la deuda pública fue el 82% del PIB, mucho más alta del techo del 60%. Según las recomendaciones de la estrategia Europa 2020, la eficiencia del gasto público en salud tiene que ser mejorada⁷⁷.

La administración pública alemana se mantiene, sin embargo, en un nivel elevado de calidad y eficiencia. No pudiendo ser acusada de ser enorme ni ineficiente, durante la crisis actual, no ha sido objeto de recortes masivos como ha pasado con la mayoría de los Estados europeos⁷⁸. Un significativo conjunto de medidas de auste-

⁷⁷ “Europe 2020 in Germany”, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/deutschland/country-specific-recommendations/index_en.htm.

⁷⁸ Cfr. M.D. POLI, “La Administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis”, en *ReDCE*, núm. 20, 2013.

ridad fue presentado el 7 de junio de 2010, con intervenciones por valor de 82.000 millones de euros en cuatro años, de los cuales el 65% de recortes y el 35% de mayores ingresos. Pero la incidencia de estas medidas sobre el sector público alemán es mucho menor, en términos relativos y comparativos, respecto a la que se ha dado en otros Estados de la Unión.

Más significativa es la reforma constitucional de 2009, que ha introducido en la Ley Fundamental alemana el principio según el cual los presupuestos de la federación y de los estados tienen que estar en equilibrio; el principio se considera respetado si los ingresos por préstamos no superan el 0,35% del PIB nominal⁷⁹.

Es fácil imaginar las dudas que surgen de la previsión de parámetros numéricos tan estrictos en el texto constitucional. Por otro lado, el Tribunal Constitucional Federal alemán ya ha demostrado saber gestionar criterios económicos y financieros exactos. En una conocida sentencia de septiembre de 2012 confirmó de forma condicionada el Mecanismo Europeo de Estabilidad, precisando que las intervenciones no deben comprometer económicamente Alemania más allá del límite de 190.000 millones de euros y reservándose el poder de controlar eventualmente si el BCE se excede de sus competencias. El golpe al BCE llegó posteriormente, en otra conocida sentencia, en febrero de 2014: los magistrados pidieron al Tribunal de Justicia averiguar la compatibilidad del programa OMT (que le permite al BCE comprar, en ciertas condiciones, bonos de Estados miembros con dificultades) con el TFUE. En realidad, las sentencias del Tribunal Constitucional alemán que generan expectativas en el resto de Europa no son una novedad. Al igual que el canciller es una suerte de comandante de facto de la UE, el Bundesbank algo así como una sombra del BCE, el Tribunal federal representa, en efecto, un alter ego del Tribunal de Justicia, teniendo ya una autoridad tan fuerte que puede ofuscar su papel y prestigio⁸⁰.

Pero la política propiciada por la hegemonía alemana frente a los demás Estados es miope, si se analiza con atención. En una Europa exangüe y debilitada por la crisis, y además machacada por la austeridad, hasta la economía alemana sufrirá, pues su producción tendrá cada vez menos mercado. La utilidad de una Europa

⁷⁹ Se prevé que, si se presentan tendencias coyunturales que se alejan de la normalidad, hay que tener en cuenta sus efectos sobre el presupuesto, tanto en las fases de crecimiento económico como en las opuestas. La superación de los límites está permitida solo en algunos supuestos, como calamidades naturales y situaciones excepcionales que no pueden ser controladas por el Estado y comprometen gravemente su capacidad financiera; pero hace falta una votación por mayoría del «Bundestag» y la presentación de un programa de amortización. La reforma es aplicable inmediatamente para la Federación, mientras que los Estados tienen hasta el año 2020.

⁸⁰ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, "Presentación", *ReDCE*, núm. 18, 2012.

económicamente fuerte la habían intuido los norteamericanos, quienes después de la segunda guerra mundial, y justamente por esta razón, implementaron el denominado plan Marshall.

Alemania no puede ganar el desafío de la globalización por sí sola. Perderá seguramente –o mejor, ya ha perdido– en comparación con el coloso asiático de Oriente que, incomparablemente más fuerte y vigoroso, la ha desbancado echándola del podio de las tres primeras potencias económicas del mundo. Solo la Unión Europea en su conjunto puede esperar desempeñar un papel protagonista en el nuevo escenario global. Por otra parte, como se señalaba por Altiero Spinelli, el concepto de Estado-Nación europeo hoy en día es tan anacrónico como lo eran en su tiempo las pequeñas repúblicas y monarquías italianas de la época renacentista⁸¹.

El canciller alemán correspondiente, presumiblemente, seguirá siendo lo suficientemente fuerte como para tener un papel de primacía en Europa en los próximos años, pero si nada cambia estará al mando de un ejército derrotado en el que los grados los asignarán las agencias de valoración.

5.3. La «spending review» inglesa

Incluso un país tradicionalmente fuerte como el Reino Unido ha sido afectado por la crisis, especialmente en su fase inicial⁸². El colapso del sistema bancario ha supuesto medidas excepcionales, como inversiones y nacionalizaciones. El PIB bajó un 1% en 2008 y un 4% en 2009. El desempleo pasó del 5,3% de 2007 al 8% de 2011 (año en el que el desempleo entre los jóvenes alcanzó el record histórico del 21,1%). La inflación, que en 2009 era del 2,2%, en 2011 subió hasta el 4,5%. La relación déficit/PIB, del 5,1% de 2008 pasó al 11,5% de 2009; la deuda pública del 52,3% de 2008 al 85,3% de 2011.

A lo largo de los años siguientes la situación mejoró, leve, pero significativamente. En 2012, el desempleo bajó al 7,8% y la inflación al 2,7%; el PIB creció un 0,2% en 2012 y un 0,9% en 2013; sin embargo, el endeudamiento público se ha mantenido elevado, llegando al 89,8% en 2012 y al tope del 95,4% en 2013⁸³.

⁸¹ A. SPINELLI, “Crisis de la CEE y alternativas democráticas”, *Leviatán*, núm. 23-24, 1986, p. 106.

⁸² Los datos a los que se hace referencia se encuentran en el COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “In depth-review for the United Kingdom”, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2013_uk_en.pdf.

⁸³ “Macroeconomic Imbalances. United Kingdom 2013”, *European Economy, Occasional Papers*, núm. 143, April 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp143_en.pdf, p. 19.

Como es sabido, Reino Unido no ha adoptado la moneda única ni ha suscrito el «Fiscal Compact». Además, en comparación con otros países como Italia o Francia, el sector público es claramente más ligero, pero el gobierno local tiene un peso relativo mayor respecto a la administración local francesa⁸⁴. Empero, a pesar de las peculiaridades típicas del sistema, la reacción inglesa a la crisis ha sido bastante coherente con el modelo continental, basándose en ambiciosos programas de revisión del gasto.

La Spending Review de 2010 fue la respuesta a la insostenibilidad de una deuda pública que supone intereses por 43.000 millones de libras (más del gasto total en educación) y de un sector público que afronta gastos anuales de 697.000 millones de libras, con ingresos de solamente 548.000 millones⁸⁵. Así se decidió un ahorro de 81.000 millones de libras para 2014-15: de ellos 11.000 millones en políticas sociales y 3,3.000 millones para congelar los salarios en el sector público durante dos años⁸⁶. De los 6,37 millones de trabajadores públicos de 2009 se pasó a 5,75 millones en 2012⁸⁷. Se han realizado recortes netos en varios departamentos de la administración pública, aunque no uniformemente: por ejemplo, el 15% en el de «Business Innovation and Skills» y el 27% en el «Department for Communities and Local Governments», con algunos aumentos de gasto –limitados– en otros sectores⁸⁸. Para reducir la carga de la Administración, se han subido los costes para los usuarios de los servicios públicos (tasas escolares, tarifas de ferrocarril y cotizaciones de la seguridad social)⁸⁹. Los recortes han afectado a los servicios sociales: por ejemplo, en el ámbito sanitario, se eliminaron las recetas gratis para los hospitalizados de larga duración, el derecho a un enfermero personal para los enfermos oncológicos y el plazo de una semana para los diagnósticos de cáncer⁹⁰. Se han instituido órganos como el “Efficiency and Reform Group” (ERG), con la función de ayudar a los departamentos a ahorrar y a que implementen medidas de innovación⁹¹.

⁸⁴ “La Spending Review nell’esperienza internazionale”, cit., p. 35.

⁸⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 16.

⁸⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “In depth-review for the United Kingdom”, cit.

⁸⁸ La “Spending Review nell’esperienza internazionale”, cit., pp. 37-38.

⁸⁹ *Ibíd.* p. 38.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 49.

⁹¹ *Ibíd.* p. 42.

El paso siguiente fue la «Spending Review» 2013, presentada el 26 de junio de 2013 a la Cámara de los Comunes por el ministro de economía y finanza George Osborne⁹². Se establecieron nuevos recortes, entre ellos una reducción en el sector público de 144.000 puestos de trabajo en el bienio 2015-16, un recorte del 10% del presupuesto del «Cabinet Office», del 7% del «Department for Culture, Media and Sport», de 18.000 millones anuales en bienestar, mientras que se manifestó la intención de preservar el sector educativo.

En las políticas de austeridad el Reino Unido ha mantenido, así, una sustancial continuidad con la Europa continental. Mas aquellas políticas las decidió de forma autónoma, sin dejar que se le impusiesen: una diferencia seguramente destacable. El elemento distintivo más claro reside en el hecho de que, en la lucha contra la crisis, este país ha podido defenderse con su propio Banco Central⁹³, sin tener que someterse a la política desastrosa del Banco de Frankfurt. Un factor decisivo que lo distingue de Estados como Italia o España.

6. UN BALANCE DESOLADOR

La crisis económica sigue siendo hoy una triste realidad y las medidas adoptadas para hacerle frente han demostrado ser ineficaces. El remedio aplicado, es decir la inflexible austeridad ha sido, al contrario, más dañino que la patología que pretendía curar; y aquella parte de la nomenclatura europea que la ha predicado como inevitable e infalible panacea se ha portado con la misma seguridad con la cual, en la Edad Media, los taumaturgos recomendaban sangrías a enfermos ya exangües o autoflagelaciones para evitar pestilencias y contagios.

La austeridad no resuelve los dramas de la crisis económica, sino que los agrava, porque oprime y empobrece, a la vez, a los particulares y a los Estados, quitando recursos esenciales a ambos. En Estado tiene una capacidad cada vez más reducida para intervenir en la economía y en la sociedad, justamente cuando se percibe con más fuerza la necesidad de una acción contundente. Por ejemplo, “[E]l cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social”, solemnemente proclamado en el art. 2 de la Constitución italiana, vaciado de efectividad concreta, corre el riesgo de transformarse en una fórmula retórica y pleonástica.

Hay que preguntarse –y es uno de los fines esenciales de este trabajo– si las reformas adoptadas al principio de la crisis económica en la administración y el

⁹² <https://www.gov.uk/government/speeches/spending-round-2013-speech>.

⁹³ F. BALAGUER CALLEJÓN, “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, cit., p. 87.

sector público en general, pueden considerarse coherentes con los principios constitucionales y con los que son —o deberían ser— los principios básicos del proceso de integración europea.

La respuesta a esta pregunta no puede ser sino negativa. Para que los principios constitucionales no se queden en meros enunciados abstractos, es necesaria una acción política y administrativa para implementarlos. Y es demasiado evidente que ello ha de suponer una administración con recursos adecuados y racionalmente distribuidos.

Los recortes han afectado a estos recursos, aniquilándolos en sectores como educación o salud que se encontraban en una situación crítica. Frente a esta obviedad, las justificaciones de los defensores de las políticas de austeridad son básicamente de dos tipos.

Una primera justificación es que, en tiempos de crisis, el Estado tiene menos recursos y ello debe inevitablemente repercutir en el aparato administrativo. Este argumento falaz no tiene en cuenta, sin embargo, el hecho de que existen soluciones alternativas y mucho más eficaces para encontrar, en tiempos de crisis incluso, los recursos necesarios al funcionamiento eficiente del sector público. Un primer remedio sería seguramente una lucha más eficaz en contra de la evasión fiscal que, solo en Italia, sustrae al erario unos 130.000 millones de euros cada año⁹⁴: es una plaga que, si no puede ser del todo extirpada, ha de ser ciertamente redimensionada (y si la lucha contra la evasión es una cuestión sobre todo nacional, los mecanismos anti-elusión necesitarían al contrario una mayor intervención a nivel europeo). Otros recursos podrían conseguirse gracias a la lucha contra la criminalidad, especialmente la organizada por la clase acomodada (de guante blanco, “colletti bianchi” en italiano)⁹⁵. Pero los programas de austeridad se mueven en sentido opuesto, pues golpean fuertemente también al sistema judicial y a la seguridad pública, que justamente tienen esta función.

⁹⁴ “L’evasione fiscale vale 130 miliardi. È incompatibile con la democrazia”, *La Stampa*, 10 de diciembre de 2013, <http://www.lastampa.it/2013/12/10/economia/levasione-fiscale-vale-miliardi-incompatibile-con-la-democrazia-GmkVaHHcFZ5U5PWboyh4YI/pagina.html?exp=1>.

⁹⁵ En el caso de las grandes obras públicas, se calcula que, en Italia, la corrupción supone costes equivalentes al 40% del valor total de las contrataciones: por ejemplo, el coste medio de la alta velocidad en la península itálica ha sido 61 millones de euros por kilómetro, mientras que fue de 10,2 millones de euros en el tramo París-Lyon, 9,8 millones de euros en el Madrid-Sevilla y 9,3 millones de euros en el Tokio-Osaka. Cfr. “Ue, corruzione su grandi opere è 40% valore appalto”, *Ansa*, 03/02/2014, http://www.ansa.it/web/notizie/specializzati/legalita/2014/02/03/Ue-corruzione-grandi-opere-40-valore-appalto_10008273.html.

Y en plena crisis económica, y cuando importantes sectores públicos, ya en estado crítico, sufren recortes, ingentes sumas siguen invirtiéndose en obras inútiles, solo para subvencionar a la misma clase política que decide su realización. La partitocracia prospera y garantiza a sus adeptos remuneraciones y reembolsos escandalosos. La Iglesia católica sigue teniendo privilegios, exenciones fiscales y subvenciones. Enorme riqueza está concentrada en las manos de lobbies poderosos y una fracción mínima de ella bastaría –si hubiera una efectiva voluntad de tasarlas– para sostener las finanzas públicas durante muchos años futuros. Las privatizaciones, si se realizaran de forma más atenta, llevarían a ingresos ingentes sin malvender los capitales estatales a especuladores astutos con algún contacto político. Costosísimas misiones militares en el extranjero siguen siendo financiadas y emprendidas, sin esperanza de que Italia, por ejemplo, pase de comparsa a protagonista del escenario internacional (gigante económico y enano político, se decía antaño; la diferencia de estatura ahora es menor, pero en la dirección opuesta a la deseada). Ello mientras otros sectores verdaderamente estratégicos y de vital importancia (como las inversiones públicas en la investigación científica y tecnológica) se reducen al mínimo, condenando el país al subdesarrollo y confirmando que los recursos no faltan pero se reparten mal. Si se consiguiese recuperar una mínima parte de estos recursos, habría fondos no solo para preservar los servicios esenciales y evitar desmantelar el Estado social, sino también para invertir en las iniciativas propulsivas y anti-recesión que podrían ayudar la economía en tiempos de crisis.

Otro factor que hay que tener en cuenta es que los programas de austeridad se han combinado con un aumento de la presión fiscal: pero, el menos en Italia, se ha dado de forma inicua e inadecuada, afectando así a las clases más débiles y las productivas (con consecuencias desastrosas en la economía) y dejando indemnes lobbies y poseedores de riqueza tradicionalmente privilegiados. A la hora de evaluar la relación déficit/PIB, se ha pensado solo en cómo reducir el numerador, pero no en cómo aumentar –incluso mediante inversiones públicas– el denominador. No sorprende, entonces, que a pesar de los recortes la deuda pública siga siendo un peso no eliminable⁹⁶: porque el rigor extremo deprime la economía condenándola a una dramática dinámica recesiva.

6.1. La Administración Pública en los tiempos de la crisis

El segundo argumento de los partidarios de la austeridad es que los recortes afectan de forma selectiva a los excesos, dejando inalteradas las ramas virtuosas de

⁹⁶ En marzo de 2014, en Italia, la relación deuda-PIB llegó al 132,6%, el nivel más alto desde 1990 (datos de ISTAT).

la Administración. La falacia de este argumento es igual de evidente. En Italia, la existencia de despilfarros escandalosos en el sector público es innegable, con un número incalculable de casos de gasto descontrolado. Aunque en realidad no se trata de casos aislados, sino –y este es el problema mayor– de un fenómeno que se ha vuelto consustancial a la misma Administración. Ello se debe, en gran medida, a mecanismos clientelares que unen clase política y aparato administrativo de forma perversa, especialmente por lo que se refiere a los altos cargos, cuya designación se hace principalmente a través de la cooptación u osmosis de los partidos. Así, la gestión del sector público, encomendada a altos burócratas interesados sobre todo en mantener sus posiciones de poder, se lleva a cabo en la mayoría de los casos de forma farragosa e ineficiente. La extensión y duplicación de entes y cargos inútiles, solo para proporcionar salarios y réditos, faraónicos gastos de representación de políticos y burócratas sin escrúpulos, desafortunadamente, se dan a diario y contrastan irremediabilmente con la penuria en los servicios públicos y su crónica falta de recursos. En este contexto, los defensores de la austeridad proponen una receta sencilla: recortando el gasto, los altos cargos, obligados a ahorrar, deberán necesariamente eliminar los excesos y concentrar los recursos disponibles en el eficiente funcionamiento de la Administración. Mas la receta no es eficaz porque el despilfarro en el ámbito público depende de factores políticos, sociales e incluso históricos y culturales, que no pueden ser eliminados de un golpe. El despilfarro no se combate con los recortes, sino con una reforma sustancial de la Administración que aumente los controles y destruya las connivencias entre clase política y altos cargos, previendo además medidas de lucha contra la corrupción y la malversación de caudales públicos. Hasta ese momento, el sector público seguirá gestionándose de forma ineficiente e insensata, y los recortes afectarán las áreas virtuosas de la Administración y las que ofrecen servicios, y no las que padecen la mala gestión.

Por otra parte, el rigor en la gestión de las cuentas públicas no parece ser un criterio que la clase dirigente actual pueda seguir con seriedad. Los políticos son hoy grandes promotores de la austeridad a condición de que no se aplique a su casta. Los poderosos lobbies presentes fuera y dentro de la Administración exigen que sus campos de acción sigan siendo zonas francas. Las corporaciones reclaman que sus intereses no sean tocados. En este contexto, burócratas y altos cargos administrativos, reacios a llevar el austero cilicio, adoptan y seguirán implementando –con acciones u omisiones– criterios de gestión más coherentes con la filosofía de Oscar Wilde (quien, como es sabido, podía renunciar a todo menos a lo superfluo) que con la del ascetismo claustral de los primeros anacoretas.

Se explican así fenómenos a la vez inquietantes y curiosos, como por ejemplo la milagrosa resurrección o duplicación de entes inútiles cuya eliminación había sido anunciada, como ya recordamos con anterioridad. Esta prodigiosa capacidad de regeneración de órganos permite comparar el aparato burocrático a ciertas especies de invertebrados marinos: pero en el primer caso (y no es así en el segundo) la regeneración afecta casi siempre a tejidos enfermos que se esperaba suprimir, mientras que la amputación de ganglios vitales es, a menudo, irreversible.

Otro argumento de quienes sostienen los recortes concierne al número de los funcionarios y personal laboral de la administración. En Italia, y en otros países, se dice que son demasiados y que el coste de sus retribuciones es insostenible para la hacienda pública. En realidad, dicha premisa, expresada en términos tan simplificados y categóricos, no puede ser aceptada de forma apresurada, sin profundizar crítica y seriamente. Según datos bastante recientes⁹⁷, en Italia hay 58 empleados públicos por cada 1000 habitantes, un dato comparable con Alemania (54) y España (65), y notablemente inferior al de países como Reino Unido (92), Francia (94) y Suecia (135): aunque, en este último caso, el número más elevado depende de una mayor cantidad y calidad de los servicios públicos; y ello demuestra que una reforma seria del sector público debería mirar a mejorar la eficiencia y no solo a reducir los costes. Según la misma fuente, también el gasto que suponen los trabajadores de las administraciones (11,1% del PIB), en Italia, es coherente con la media europea. La simplista y falaz concepción del sector público como mero productor de salarios, con productividad baja y costes elevadísimos, tiene que ser superada a la luz de una nueva valoración del papel de la Administración como primer garante de los derechos de los ciudadanos e insustituible baluarte del Estado social.

Ello no significa que el sector público no tenga aspectos muy críticos, que afectan tanto al nivel directivo –cuestión que mencionamos con anterioridad– como a los intermedios e inferiores. En general, se puede decir que el número de los empleados públicos no es exagerado en su conjunto, pero en muchos casos se usan los recursos humanos mal o se distribuyen de forma irracional entre las ramas del aparato administrativo. En efecto, en su seno existen ámbitos saturados, en los que el número de trabajadores es seguramente excesivo (como es el caso de los agentes forestales en algunas regiones del Sur); mientras que hay otros (como la justicia) en los que el personal es dramáticamente insuficiente. Y esto se debe a la misma mezcla de inte-

⁹⁷ “Italia patria dei dipendenti pubblici? No, nella media: 58 impiegati ogni mille abitanti, come in Germania”, *Il Sole24ore*, 26 de septiembre de 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-09-26/ricerca-eurispes-italia-impiegati-115157.shtml?uuiid=AbjVOujG>.

reses políticos y burocráticos a los que hicimos referencia antes, que han producido estructuras enormes, con una productividad baja o nula, que no tienen otra función sino garantizar un salario a los que trabajan y mandan allí. Pero al mismo tiempo hay otros sectores donde el personal es tan reducido que los ciudadanos tienen que esperar muchísimo para recibir el servicio por el que acudieron a la administración.

Las políticas de austeridad aplicadas, que prevén básicamente el bloqueo de las contrataciones, no resuelven el problema pues en el empleo público dejan inalterada la relación cuantitativa entre los sectores que tienen demasiado personal y los que no tienen suficiente. Una reforma sería debería pasar, pues, por repensar las decisiones sobre recursos humanos –favoreciendo las incorporaciones en los sectores críticos y paralizándolas en los demás–, sobre los ascensos –que tienen que depender más de los méritos que de la antigüedad–, y sobre los mecanismos de movilidad interna. Las mismas incongruencias existen a nivel retributivo, donde se da una disyuntiva entre el grupo directivo, enorme y dotado con retribuciones elevadas y múltiples y los demás trabajadores, con salarios muchas veces inadecuados. En este contexto está claro que recortar los salarios en virtud de las políticas de austeridad incrementa, y no disminuye, estas diferencias, afectando a categorías ya desaventajadas y dejando sustancialmente indemnes a los verdaderos parásitos políticos y administrativos.

6.2. El nudo gordiano

Hay que preguntarse ahora cuál es el impacto de los recortes sobre la forma en que la Administración va a poder concretamente desempeñar sus funciones. Las expectativas no son positivas. El sistema sanitario italiano, en el pasado uno de los mejores y más eficientes del mundo –aunque no exento de malversaciones y despilfarro– ya ha sido redimensionado. Según la OCDE⁹⁸, el gasto per cápita en términos reales ha bajado el 2% en 2011 (pero la disminución en el periodo 2009-2011 se ha dado también en otros diez países europeos). Aún peores son las consecuencias en sectores –como el judicial– donde Italia siempre ha brillado por su ineficiencia y crónica falta de recursos. Con un número de jueces inferior al necesario e incapaz de gestionar un contencioso inmenso, el principio de la duración razonable de los procesos, establecido en el art. 111 de la Constitución, sigue siendo un espejismo. Aún más nefastas son las condiciones del sistema penitenciario, que necesitaría inversiones y no recortes para resolver finalmente el drama de un aparato basado en

⁹⁸ Datos de OCDE: http://www.oecd.org/italy/Health-at-a-Glance-2013-Press-Release-Italy_in-Italian.pdf.

cárceles anticuadas, repletas y caracterizadas por una crónica carencia de personal de vigilancia⁹⁹.

Las medidas anti-crisis plantean así interrogantes a los que los Tribunales Constitucionales tendrán que dar una respuesta. Es sabido que el TC portugués ya se ha pronunciado en contra de algunas medidas de austeridad decididas por el Gobierno. En Italia, algunas sentencias antiguas de la Corte Constitucional enseñan que en época de crisis al legislador le está permitido mucho, cuando no todo¹⁰⁰. Los tiempos han cambiado en profundidad, y finalmente es el momento de un delicado –pero necesario– cambio de rumbo, o ¿se seguirá vertiendo el vino nuevo en odres viejos? Conceptos como la discrecionalidad del legislador, normas programáticas y normas preceptivas a lo mejor seguirán empleándose en la jurisprudencia constitucional para resolver la situación en un contexto en el que, con poca atención a los contenidos mínimos y efectivos de los derechos fundamentales, el vínculo del equilibrio presupuestario corre el riesgo de representar el nudo que impide llegar a una solución. Piénsese, por ejemplo, en el art. 34 de la Constitución italiana, que establece que las personas con capacidad y méritos tendrán derecho, aun careciendo de medios, a alcanzar los grados más altos de la enseñanza y que la República hará efectivo este derecho mediante becas, subsidios a las familias y otras medidas, que deberán asignarse por concurso. Habría que preguntarse hasta qué punto el legislador puede limitar y reducir estas prestaciones hasta determinar una vulneración de la norma. Y cómo la Corte Constitucional podría juzgar estas decisiones, controlando la obsesión por recortar; pero a la vez con base a qué criterio podría fijar el mínimo sin tomar una decisión arbitraria.

6.3. Un fracaso ideológico

Los que describimos son solo algunos de los más evidentes efectos de la crisis sobre el sistema constitucional, pero no son los únicos, hasta el punto de que comentaristas destacados hablan ya de un “derecho de la crisis”¹⁰¹, caracterizado por una fuerte reducción del debate democrático y parlamentario, con un aumento de los decretos gubernamentales que representa uno de los índices más claros de este

⁹⁹ Recordamos una reciente sentencia sobre la materia: la n. 279 del 22 de noviembre de 2013, de la Corte Constitucional italiana.

¹⁰⁰ Véase por ejemplo la sentencia n. 416/1995.

¹⁰¹ Entre los estudios al respecto, véase A. CANTARO, “Crisi costituzionale europea e diritto della crisi”, en las actas del congreso internacional “Costituzionalismo, Costituzione e interpretazione costituzionale”, www.dirittifondamentali.it; y A.M. GONZÁLES SANFIEL (Dir.), “El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego”, cit.

fenómeno. El ejecutivo adquiere un papel preponderante. Criterios económicos son antepuestos a principios jurídicos y constitucionales y por ello se exige la constitucionalización de determinados principios financieros (como el equilibrio presupuestario). El principio contenido en el art. 41 de la Constitución italiana, según el cual la actividad económica pública y privada puede ser dirigida y coordinada con fines sociales, parece invertido: el Estado renuncia a su función social ante los intereses económicos.

Las proclamas sobre el rigor de las cuentas públicas se han transformado rápidamente en una coartada para aplicar medidas neo-liberales que corren el riesgo de dismantelar conquistas sociales que ya se consideraban obvias, demostrando que los logros nunca son definitivos y siempre se puede volver atrás. Los derechos de muchos han sido progresivamente aminorados, mientras que los privilegios de pocos siguen básicamente iguales. En esta nueva y peligrosa concepción, la Administración se considera un peso y los servicios públicos un coste a reducir.

Los responsables de este desastroso rigorismo, sin embargo, hay que buscarlos no solo a nivel nacional, sino también –y sobre todo– europeo. La extraordinaria determinación con la cual, en muchos Estados miembros, las políticas de austeridad han sido implementadas representa un caso peculiar de sinergia a nivel supranacional que, si no hubiese llevado a consecuencias tan nefastas, parecería algo claramente positivo en términos de integración. En realidad, más allá de su contenido, esta sinergia ha sido dañina incluso por el método con el que se ha alcanzado.

El precio a pagar ha sido, en primer lugar, una peligrosa convergencia hacia una especie de pseudo-científico pensamiento único. El debate europeo, ya escaso, ha sido totalmente anulado; el nacional, aunque originariamente más vivo, ha sido progresivamente apagado. Es emblemática la prisa con la cual en España se aprobó la reforma constitucional del equilibrio presupuestario. En los países más afectados por la crisis, los parlamentos se han transformado de lugares tradicionales de composición de los conflictos sociales en certificadores de decisiones tomadas en otras sedes; los gobiernos, por su parte, a menudo han asumido el papel de ejecutores de programas establecidos fuera, independientemente del resultado de las elecciones¹⁰². De este inquietante fenómeno ha habido varios casos, de los que hablamos anteriormente: incluso la tranquilizadora y disimulada definición de ejecutivos técnicos que se ha usado para calificar algunos gobiernos pronto ha demostrado ser una realidad política¹⁰³.

¹⁰² F. BALAGUER CALLEJÓN, “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, cit., p. 89.

¹⁰³ *Ibíd.* p. 93.

7. EPÍLOGO

Europa se encuentra ya hundida en un barro donde destacan centros de poder fuera del circuito institucional, que reconocen a los líderes de los Estados más débiles sólo un oscuro papel de comparsas. Así se une a las tendencias hegemónicas franco-alemanas, en este peculiar directorio, la cada vez más contundente presencia de la troika; y el resultado es que, mientras los ciudadanos quedan al margen, ninguna decisión políticamente importante puede tomarse sin la contribución de ella, ante la cual hasta las Constituciones nacionales se trasforman en algo fluido y modificable.

Predominan poderes fácticos, cuyas prerrogativas, que ellos mismos se atribuyen, van más allá de cualquier legitimación política o democrática. El Canciller alemán y el Presidente francés reivindicar un papel protagonista, mientras que Van Rompuy sigue siendo el mero “telefonista” a la espera de una llamada de Washington. Entes institucionales, como el BCE, van más allá de sus competencias arrogándose la facultad de imponer a los Estados miembros las políticas económicas a implementar. Las bolsas llaman la atención más que los parlamentos; ciertas dinámicas bursátiles pueden llevar al colapso de los Gobiernos. Las instituciones estatales y las europeas se mueven fuera de cualquier lógico respeto del principio de subsidiaridad y reparto de competencias¹⁰⁴.

Como se ha dicho,

“la UE ha hecho evidente que carece de mecanismos para poder responder a las crisis del capitalismo financiero. La UE se ha visto sometida a una crisis económica sin espacio público europeo, sin Pueblo europeo, sin política europea, sin responsabilidad política europea, sin real democracia europea”¹⁰⁵.

Por otro lado, a pesar de la inestabilidad cíclica del capitalismo¹⁰⁶, la situación actual no tiene precedentes. No lo es la crisis financiera de 1929, cuando la Europa comunitaria no existía todavía. Tampoco la crisis del petróleo de los 70, cuando solo existía de forma inicial. La crisis de 1929, aparte de consecuencias muy negativas (favoreció el mismo éxito del nazismo), tuvo también algunas positivas, por ejemplo algunas reformas del “New Deal”¹⁰⁷. Al contrario, la crisis actual ha producido efectos sobre todo nefastos, activando un peligroso proceso de redimensionamiento del sector público y desmantelamiento progresivo del Estado social.

¹⁰⁴ F. BALAGUER CALLEJÓN, “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, cit., p. 91.

¹⁰⁵ E. GUILLÉN LÓPEZ, “La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional”, *ReDCE*, núm. 20, 2013.

¹⁰⁶ C. DE CABO MARTÍN, “Lo viejo y lo nuevo en la crisis económica actual. Aspectos jurídicos y políticos” en AA.VV., *Pensamiento crítico y crisis capitalista. Una perspectiva constitucional*, cit., p. 15.

¹⁰⁷ E. GUILLÉN LÓPEZ, op. cit.

El caos que reina a nivel europeo recuerda, en algunos aspectos, los últimos años de la antigua república romana, donde a un progresivo debilitamiento de las instituciones republicanas le siguió una involución autoritaria que, en pocas décadas, le quitó sus funciones para dejar paso a dictadores y triunviros. Es sabido que las épocas de crisis y de emergencia –real o ficticia– constituyen el momento más crítico para las instituciones democráticas, que están expuestas a tendencias autoritarias y centralizadoras.

Los tiempos, afortunadamente, han cambiado y en Europa las instituciones democráticas están tan firmemente estructuradas que no es posible imaginar su quiebra total; pero sigue existiendo la amenaza de un progresivo debilitamiento que acabe dejándolas en su mínimo. Ciertamente, los ataques a la democracia no provienen de un golpe o de un cañón, sino de menos cruentas –pero más sutiles– presiones de los mercados financieros.

Sin embargo, frente a los ataques de los especuladores, la UE ha demostrado ser incapaz de proteger adecuadamente a los Estados miembros, dejándolos, para usar una conocida metáfora de Alessandro Manzoni, como “vasos de barro entre vasos de hierro”. Los Estados de la Eurozona han sido los más afectados, y la moneda única, por la forma equivocada en la que se ha gestionado, se ha vuelto un factor de debilidad y no de fuerza, como se esperaba. En este contexto, los euro-escépticos aumentan, y los partidos populistas y xenófobos tienen cada vez más apoyo.

En Suiza, el sí en el referéndum para establecer cuotas de inmigrantes comunitarios es otro dato preocupante. Efectivamente, aunque este Estado no forma parte de la Unión, el resultado de la consulta representa un paso atrás, una señal de cierre y de desconfianza, que recuerda el re-establecimiento de los controles de frontera establecidos por Dinamarca en 2011 o las declaraciones xenófobas del Presidente francés Nicolas Sarkozy. La Europa de la desconfianza y de la sospecha corre el riesgo de ganarle a la Europa de la integración y de la solidaridad mutua.

Por otro lado, las divisiones y las contradicciones dentro de la UE han aumentado: y no solamente entre Este y Oeste, tradicionalmente distintos y menos compactos, sino entre Estados del Norte y del Sur.

En el escenario internacional, el peso político de la UE sigue siendo nulo: de ello se ha visto otra confirmación con el papel modesto que las instituciones europeas han desempeñado en los recientes acontecimientos que han hecho temblar el mundo árabe. Por otro lado, mientras las superpotencias de siempre mantienen su presencia en el marco internacional, los nuevos gigantes de la era global avanzan rápidamente y obligan a una vieja y asmática Europa a perseguirlos afanosamente.

El balance desolador al que hace referencia el párrafo anterior no es, entonces, el de Grecia o Portugal o Italia, sino el de Europa en su conjunto: y es un fracaso político, antes que económico.

La crisis económica ha sido la primera prueba, y la capacidad de reacción a la misma el primer reto para la Unión desde su creación: de momento, desafortunadamente, un reto no logrado.

Resumen

El artículo propone un enfoque crítico sobre los procesos de reforma que desde el estallido de la crisis económica han afectado a la Administración europea, para valorar su compatibilidad con los sistemas constitucionales respectivos y los principios básicos de la integración europea. El dogma de la austeridad, aplicado de forma intransigente en muchos Estados miembros, ha debilitado notablemente la Administración pública y el Estado social, poniendo en entredicho logros del constitucionalismo y conquistas sociales que se consideraban ya adquiridas.

Palabras Clave: Derecho constitucional, crisis económica, globalización, Administración pública, Estado social, Unión europea.

Abstract

This paper represents a critical approach to the processes of reform put in place since the economic crisis that have involved the government and the public sectors within EU member states, for the purpose of assessing their compatibility with their respective constitutional systems and with the key principles of the process of European integration. The dogma of austerity, applied in an intransigent way in many member states, noticeably weakened the public administration and impoverished the welfare State, bringing into question the progresses of constitutionalism and social victories that were considered to have already been acquired.

Key Words: Constitutional law, European Union, economic crisis, globalization, Public Administration, welfare state.

Recibido: 3 de abril de 2014

Aceptado: 5 de mayo de 2014