ISSN: 2174-5625 (versión electrónica)

¿POPULISMOS Y SOBERANISMOS VERSUS UNIÓN EUROPEA?

REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

MARIA GRAZIA RODOMONTE

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿QUÉ SON EL POPULISMO Y EL SOBERANISMO? EN BUSCA DE SUS SIGNIFICADOS POSIBLES Y DE LAS PRETENSIONES QUE TRAS ELLOS SE ESCONDEN. 2.1. El populismo. 2.2 El soberanismo. 2.3 Populismo, soberanismo y crisis democrática. 3. LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ENTRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES, EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y LA FALTA DE IDENTIDAD. 4. LAS RAZONES PARA PERMANECER JUNTOS. EL PUEBLO, LA SOBERANÍA Y LA "BUENA POLÍTICA". 5. UNIÓN EUROPEA, SUBSIDIARIEDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: EN BUSCA DE RESPUESTAS A LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA.

Fecha recepción: 10.04.2019
Fecha aceptación: 25.09.2019

¿POPULISMOS Y SOBERANISMOS VERSUS UNIÓN EUROPEA?

REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

MARIA GRAZIA RODOMONTE[1]

Universidad de Roma *La Sapienza.*

"La principal responsabilidad de los intelectuales es la de dudar de todo el conocimiento recibido, interrogarse sobre aquello que se ha dado por supuesto, cuestionar cualquier autoridad, y plantear todas aquellas preguntas que de otro modo nadie más osaría plantear".
R. Darendhorf, 1963[2]

---

[1] Professore Associato. Istituzioni di Diritto Pubblico. Dipartimento di Scienze Politiche. Università di Roma "La Sapienza". Città Universitaria. Piazzale Aldo Moro, 5. Roma. Email: mariagrazia.rodomonte@uniroma1.it

El texto se basa en la ponencia impartida en el XIII Seminario anual del grupo ítalo-español de Turín con el título "Il costituzionalismo liberale di fronte al populismo e al sovranismo", presentado en Turín el 12 de abril de 2019. Traducción del original en italiano de Daniel Capodiferro Cubero.

[2] Se trata de una máxima pronunciada por R. DAHRENDORF, *Der Intellektuelle und die Gesellschaft,* en *Die Zeit,* 29 marzo de 1963, y citada así por J. ZIELONKA, *Controrivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale,* Bari, 2018, 158.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda un tema como el que nos disponemos a tratar enseguida se aprecian tanto su particular amplitud como las múltiples implicaciones que trae consigo. Es precisamente esta complejidad la que reclama detenerse en una primera reflexión introductoria, orientada a intentar aclarar, si es eso posible, el significado de populismo y de soberanismo, unos términos que actualmente se emplean más que nunca.

Estos dos neologismos, a menudo considerados como dos caras del mismo fenómeno y en general empleados en un sentido despectivo, han acabado representando de hecho el punto al que llegan casi inevitablemente las reflexiones recurrentes que se plantean alrededor de la crisis de la democracia y de la crisis del proceso de integración europea. El uso, cuando no el abuso, de estos términos, en ocasiones evocados sin una clara comprensión de la complejidad que se oculta tras ellos, es un síntoma de las evidentes transformaciones que experimenta la democracia contemporánea en la práctica, y en consecuencia justifica la atención que también los constitucionalistas han prestado a unos términos y unos fenómenos que reclaman su atención. Esto requiere, sin embargo, realizar incursiones en terrenos inaccesibles y ciertamente distintos del propio; incursiones no obstante irrenunciables por la necesidad de desentrañar unos fenómenos nuevos y de extrema complejidad que a menudo se pretenden definir de un modo demasiado sintético a partir de los términos mencionados.

2. ¿QUÉ SON EL POPULISMO Y EL SOBERANISMO? EN BUSCA DE SUS SIGNIFICADOS POSIBLES Y DE LAS PRETENSIONES QUE TRAS ELLOS SE ESCONDEN

2.1. El populismo

A propósito del populismo, Mény y Surel en su notable obra "Populismo y democracia", recuerdan cómo este término, poco empleado en Europa a pesar de encontrar sus raíces en la Rusia del siglo XIX[3], se pone especialmente de moda en el momento

[3] El populismo identifica históricamente a un movimiento cultural y político que, en realidad, tiene bastante poco que ver con el modo de entender actualmente el término. Se trata de hecho de un movimiento que se desarrolla en Rusia entre finales del siglo XIX y principios del siguiente con la intención de lograr una mejora de las condiciones de vida de las clases menos pudientes, en particular los campesinos y los siervos de la gleba, a través de una actividad de propaganda y proselitismo desempeñada por los intelectuales cercanos al pueblo pero también empleando la acción revolucionaria directa. Cfr. *Populismo*, en *Enciclopedia Treccani on line.* De hecho, en Rusia los llamados *narodniki* fueron definidos así durante el debate que les enfrentó a los marxistas, y en particular a Lenin, pero la palabra sólo es la traducción literal de "democrático" y únicamente aparece en la edición de 1992 del *Diccionario Comentado de la lengua rusa*. Así, Y. MENY – Y. SUREL, *Populismo e democrazia,* Bolonia, 2000, 9. Para una amplia exposición de los diversos significados, también en referencia a las ideologías contemporáneas,

a caballo entre el final del pasado siglo y el actual, cuando acaba por ser empleado para identificar a algunos nuevos movimientos políticos, a menudo surgidos de las cenizas de los viejos partidos típicos de las democracias de post-guerra, caracterizados, como es bien sabido, por ser partidos de masas fuertemente ideologizados. La dificultad con la que se topa cualquier intento de teorizar sobre el populismo es sin embargo evidente ya que, tal y como se sostiene en la mencionada obra, se trata de "un término fundamentalmente ambiguo, evanescente, polisémico" [4] que a lo sumo puede concebirse como "un desacuerdo, una interpretación diferente, una concepción alternativa respecto de los modos —histórica y geográficamente circunscritos— de gestionar la soberanía del pueblo" [5].

El reconocimiento de esta ambigüedad del término es un lugar común para todos aquellos que han intentado afrontar el tema de un modo científico. Entre estos —por citar a alguno de los teóricos más notables— se encontraría el filósofo político Ernesto Laclau, quien, incluso considerando que el populismo "intenta comprender algo crucialmente significativo sobre las realidades políticas e ideológicas a las cuales refiere", reconoce no obstante que "un rasgo característico persistente en la literatura sobre populismo es la reticencia —o dificultad— para dar un significado preciso al concepto. La claridad conceptual —ni que hablar de definiciones— está visiblemente ausente"[6]. Sin embargo, esto último no ha impedido —como mayor prueba de que se está ante definiciones que distan de ser unívocas— que se haya construido la idea de que el populismo es un "llamamiento a los marginados de la sociedad"; una idea que, aunque no se exprese en términos despectivos, tampoco está exenta de críticas, sobre todo por plantearse en términos de una lógica política "anti-institucional"[7].

En este contexto, separándose de esa línea, se inserta el interés en torno al tema del populismo en Italia, desarrollado sobre todo en los últimos años y estando sustancialmente orientando a asimilar el fenómeno con una degeneración demagógica de la

---

ver también L. INCISA, *Populismo*, en N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (Dirs.), *Dizionario di politica,* Milán –Turín, 832 – 838.

[4] Y. MENY – Y. SUREL, *op. cit.,* 8.

[5] ID., 11.

[6] E. LACLAU, *La ragione populista,* Bari, 2019, 5.

[7] Para una crítica a Laclau ver en particular P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete,* en *rivistaaic.it,* 2/2018, 4, según el cual los trabajos de Laclau o de Mouffe (cfr. C. MOUFFE, *Agonistics: Thinking the World politically*, Londres, 2013), la autora más cercana a este último, generan riesgo de confusión: "su defecto básico reside en su distanciamiento sustancial de la cultura institucional y constitucional. El hecho de que una sociedad deba organizarse a través de instituciones y ordenamientos parece no importar, y de hecho se advierte un claro desinterés, si no una molestia, con este tema como expresión de un intento de racionalizar y moderar el conflicto. Las formas según las cuales deba organizarse una sociedad para regular los conflictos no parecen constituir una cuestión importante. Al contrario, los constitucionalistas sabemos de sobra que el conflicto que sea, cultural, político o social, debe estar regulado para poder expresarse libremente, porque de otro modo el más fuerte prevalece sobre el más débil y el conflicto 'acaba'. Por esta razón es necesario crear sistemas normativos que aseguren la libre expresión de las ideas y de los intereses, y por tanto el conflicto, pero en un ambiente inspirado en la tolerancia y orientado a la mediación".

política[8]. Como se puede extraer de algunas de las principales reflexiones sobre el tema, la idea que prevalece es la de que en los ordenamientos contemporáneos existe una tendencia a la desintermediación política, es decir, a no considerar ya a los partidos como el mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la conformación de la política nacional —es decir, instrumentos de mediación respecto de las decisiones políticas y por eso mismo fuertemente enraizados en la sociedad—, sino como carteles electorales caracterizados por una fuerte personalización en su liderazgo[9]. El populismo no sería entonces sino el fenómeno en base al cual el poder político, que habría asumido este cambio, buscaría tener una comunicación directa y exclusiva con el pueblo "hasta el punto de fingir que apoya al propio pueblo, coqueteando en realidad con otras aspiraciones ocultas y mediocres"[10]. Así, la democracia participativa prevista en nuestra Constitución se sustituiría por una "*democracia pasiva* o *consensuada* en la que los ciudadanos se limitan a asistir a los debates televisados entre varios exponentes de la clase política que se enfrentan para lograr su voto"[11]. En particular, este segundo modelo de representación sería el que precisamente se estaría implantando tanto en Italia como en muchos otros países europeos: "desaparecidos los partidos como instrumentos que forman la voluntad popular, el papel de los ciudadanos se reduce al de espectadores pasivos llamados a escoger con su voto, como los consumidores en el mercado, a los partidos en liza en función de que exista, si no un acuerdo, sí el menor desacuerdo posible"[12].

Esta es una conclusión que en realidad no es nueva, ya que aparece en los conocidos análisis sobre la llamada *postdemocracia* del politólogo y sociólogo británico Colin Crounch. De hecho, según este último, la profundidad de la crisis de la democracia a día de hoy es tal, que podemos pensar que se dirige irremediablemente hacia la llamada *postdemocracia*, esto es, al menos tendencialmente, hacia un modelo minimalista de democracia en el que, aunque las elecciones continúan celebrándose y condicionando a los gobiernos, "el debate electoral es un espectáculo firmemente controlado, conducido por grupos rivales de profesionales expertos en técnicas de persuasión" y que "se desarrolla sobre un número restringido de temas seleccionados por estos gru-

[8] Escribe P. POMBENI, *La buona politica*, Bolonia, 2019,78, "... la demagogia es un parásito histórico de la democracia. Hoy nosotros la llamamos 'populismo', pero siempre ha estado ahí: se trata de conducir la opinión pública para que siga al pie de la letra el beneficio de quien se presenta como el representante del 'verdadero' interés de todos apelando a la esperanza de solucionar las dificultades presentes y a los instintos elementales de la gente. Es la fábula del flautista mágico, aunque el sujeto no toca más que un modesto instrumento, al ser mágico, mueve a una orquesta entera capaz de hechizar" mediante, especialmente, los instrumentos ofrecidos por la red.

[9] Cfr. L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, en *rivistaaic.it,* 3/2018, 518.

[10] A. SPADARO, *Costituzionalismo* versus *populismo. (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee),* en G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO – P. VERONESI (Eds.) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, 2009, vol. V*,* 2035. En esta misma perspectiva ver, entre otros, A. VOßKUHLE, *Democrazia e populismo*, en *Dem. e dir.,* 3/2018, 785-804.

[11] L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 519

[12] ID., *Ib*.

pos". En este contexto la masa de los ciudadanos desempeña "un rol pasivo, aquiescente, cuando no apático, limitándose a reaccionar ante las señales que recibe". Más allá de este espectáculo de la lucha electoral, en la *postdemocracia* la política se decidiría en privado, esto es, "a través de la interacción entre los gobiernos electos y las élites que representan casi exclusivamente intereses económicos"[13].

Por lo que se puede observar, por una parte resulta innegable que la democracia —tanto en Italia como en otras partes del mundo occidental[14]— estaría atravesando una fase de crisis. Una crisis consecuencia, como es sabido, de múltiples factores, algunos de ellos estructurales y de más largo recorrido como la globalización y las crisis migratorias, que llevan aparejados la dificultad de ofrecer respuestas adecuadas a una realidad cada vez más multicultural y multiétnica; y otros probablemente cíclicos, como la crisis de los mercados. Fenómenos que derivan en la pérdida de consenso de las instituciones y en la inadecuación de los partidos políticos para asumir la tarea que tradicionalmente se les ha asignado, la de ser canales de transmisión creíbles para las demandas que proceden de la sociedad dentro del circuito representativo.

A día de hoy aún resulta complicado discernir si la crisis de la democracia sería un proceso irreversible o si, más bien, nos encontramos frente a una fase de transformación, de metamorfosis, como otros han planteado[15], que contiene en sí misma el germen para ser, al menos potencialmente, una ocasión positiva para adecuar las instituciones democráticas a la realidad contemporánea; una realidad —con la que las instituciones democráticas están llamadas a enfrentarse— que no es inmóvil ni irreversible sino que, al igual que un organismo viviente, se transforma y evoluciona. Las instituciones democráticas, desde esta perspectiva, no podrían entonces sino transformarse, según una evolución natural y fisiológica, con el fin primordial de ser capaces de responder a las nuevas exigencias que emergen de la realidad social y que, como tales, demandan respuestas adecuadas. También Mény y Surel, en el libro ya mencionado, observan por otra parte cómo el mismo uso y el abuso del término "populismo" esconde quizá una pregunta más importante: "¿estamos viendo los inevitables sobresaltos que caracterizan a los sistemas democráticos [...] o asistimos a una transformación más profunda de eso que llamamos democracia?"[16]. ¿Es posible entonces considerar al populismo como uno de estos "sobresaltos"? ¿O se trata, más bien, de un síntoma de una irreversible transformación de las democracias representativas hacia formas cada vez menos dependientes de la intermediación y caracterizadas por una

[13] C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari, 2003, 6.

[14] Esto se refiere a aquella parte del mundo que ha adoptado las soluciones institucionales surgidas en primer lugar como respuesta a las revoluciones americana y francesa y, después, tras haber conocido las dos guerras y una profunda crisis de los fundamentos liberales de la democracia, ha definido las reformas sobre aquel modelo sobre la base del "constitucionalismo contemporáneo".

[15] B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo,* Bolonia, 2013, en particular 215 ss.

[16] Y MENY – Y. SUREL, *op. cit.,* 12.

simplificación del espacio político consecuencia de la sustitución "de una serie compleja de diferencias y determinaciones por una cruda dicotomía"?[17].

Las respuestas a estos interrogantes, que se muestran claramente cruciales, no pueden más que permanecer abiertas en el momento presente; sin embargo, esto no excluye la necesidad, cuando no la urgencia, de intervenir sobre una realidad en transformación para dirigir unos procesos que si no se controlan a través de directrices válidas amenazan con derivar en degeneraciones de la democracia. Así, cuando se hace referencia al riesgo inducido de la desintermediación, sin duda hay que ponerlo en relación con la tendencia a implantar una forma simplificada de la idea misma de representación política, entendida de hecho como una delegación de la soberanía al representante, que acaba por encarnar, a través de la regla de la mayoría, la voluntad del pueblo, olvidando que la democracia no es únicamente un "método", sino un "sistema" [18]. Es innegable que a la desintermediación y a la simplificación del espacio político ha contribuido la presencia actual de las redes, un instrumento cada vez más privilegiado para vehicular los mensajes políticos y formar por tanto la opinión pública, aunque no se trate del único elemento que sustenta tales transformaciones. Lo que se observa representa una novedad fundamental que, en la reflexión alrededor de la evolución de la democracia, no se puede obviar. Las nuevas formas de gestionar los acuerdos requieren por su parte, reglas igualmente nuevas, indispensables para dirigir fenómenos quizá irreversibles y así evitar una degeneración de la democracia, en especial el riesgo de que exista una auténtica manipulación del consenso[19].

---

[17] E. LACLAU, *op. cit.,* 19.

[18] La democracia no es por tanto sólo el método a través del cual se fía todo "al libre debate que después se precipita en decisiones electorales". Es un sistema que por sí mismo "implica una continuidad porque su acción común y coordinada y sus órganos representan al pueblo, que permanece por sí mismo... Lo cual no significa en absoluto negar la posibilidad de evolucionar, pero sí que es necesario tener en cuenta que se modifica una historia legítima y se realizan objetivos que a su vez podrán ser modificados, pero siempre respetando los vínculos establecidos con el pasado". Cfr. P. POMBENI, *La buona politica*, cit., 100-101. A este respecto, ver también A. SPADARO, *op. cit.,* 2020, quien evidencia que la democracia, por sí sola, puede entenderse como un simple procedimiento, como una simple aplicación del principio mayoritario. Es la democracia *constitucional* la que por su parte no se limita a la aplicación de ese principio sino que delimita el proceso democrático con "presupuestos o precondiciones *sustanciales* que para el constitucionalismo vienen dadas por un sistema de valores, por tanto de reglas, *sustanciales* (y no meramente formales/procedimentales) y *meta-democráticas* (también compartidas por la generalidad) para proteger a todos, incluyendo a posibles minorías".

[19] Afirma P. CIARLO, *op. cit,* 8, "que la política sea cada vez más digital, guste o no, es un destino ineludible. Es la evolución de toda la sociedad humana. No se discute el ser, sino el cómo. Mucho se puede hacer si se quiere. Ahora, sobre la base de las experiencias más recientes, muchas conciencias se juntan para reflexionar. Ha llegado el momento de empezar una nueva batalla por los principios de la democracia que en el caso italiano están protegidos claramente en la Constitución. En primer lugar la transparencia y la confidencialidad. Sin ellos se hace posible manipular los resultados electorales y la libertad de voto queda seriamente cuestionada". Sobre la manipulación del consenso ver también las reflexiones de A. SPADARO, *op. cit.* Sobre el tema también M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica e pluralismo*, en *rivistaaic.it,* 3/2018, 389-391.

Pero incluso teniendo en cuenta este último aspecto y la exigencia de nuevos instrumentos regulatorios es evidente que por el momento no es posible proporcionar una respuesta concluyente ni prever qué podrá suceder en el futuro, si ésta resulta ser una fase que pueda llevar a, si no el fin de la democracia según los estudios más pesimistas que se han mencionado hace un momento, sí a una evolución capaz de reducir un distanciamiento entre ciudadano y representantes que en la actualidad resulta evidente.

Dicho distanciamiento aparece caracterizado por la crisis de la democracia liberal y puede conducir también a las degeneraciones demagógico-plebiscitarias que se han comentado, así como a bloqueos nacionalistas o, en términos más generales, a tentativas de recuperar, aunque sea de modo parcial, una soberanía perdida a costa de organismos supranacionales y distantes.

2.2 El soberanismo

La conexión entre la crisis del modelo de democracia liberal y los fenómenos mencionados aparece de un modo muy evidente en el análisis realizado por Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni en una obra de 2015 titulada, no por casualidad, "Estado de crisis". En ella se pone en evidencia cómo la actual crisis del Estado está conectada con la globalización, que conlleva la separación entre poder y política y, con ello, la incapacidad del Estado de adoptar decisiones adecuadas. Bauman sostiene de hecho que en las condiciones actuales "el Estado carece de los medios y los recursos necesarios para realizar las tareas que se requerirían para una supervisión y un control efectivos de los mercados"[20]. Y esto es porque, inevitablemente, las decisiones se adoptan en otros lugares por parte de poderes que por su propia naturaleza son supranacionales, con el consecuente efecto paralizante sobre los sistemas políticos de alcance local, representativos de los ciudadanos y, por tanto, democráticos. Bordoni pone particularmente de relieve cómo la crisis del Estado ha venido a coincidir con la crisis del modelo post-westfaliano en el que Estado y Nación coinciden y las fronteras contribuyen a estabilizar la idea de la soberanía absoluta e indivisible sobre el propio territorio. Este modelo no obstante entra en crisis con la globalización "cuya fuerza expansiva ha borrado los límites entre Estados y ha arrasado con cualquier pretensión de soberanía absoluta. Pero las consecuencias de la globalización no se limitan solamente al socavamiento de las reglas de las relaciones internacionales; sino que también alcanzan a un traumático cambio adicional, como es la supresión del poder de los Estados-Nación, trasladado a un nivel superior. Ese poder es ahora distante y está desplegado en un plano global, separado de la política, con la que, hasta ahora, había estado estrechamente ligado"[21]. Es precisamente esta separación entre política y poder el factor letal para el Estado moderno, destinado sustancialmente a la impotencia.

[20] Z. BAUMAN – C. BORDONI, *Stato di crisi*, Turín, 2015, 15.
[21] ID., *Ib.*, 37

Especialmente si se trata de un Estado democrático cuya Constitución "promete a sus ciudadanos que les dejará participar en decisiones comunes que toman ahora órganos nombrados por vías no democráticas y no controlados desde abajo"[22].

Las conexiones entre la crisis del modelo liberal, el populismo y el soberanismo son por tanto evidentes. Y su ligazón ha conducido, en el debate a pie de calle, tal y como hemos podido observar, a creer que el populismo y el soberanismo son en el fondo dos caras de la misma moneda.

Pero el populismo y el soberanismo parecen compartir no sólo su vinculación con la crisis del modelo liberal de democracia. El soberanismo también comparte con el populismo su misma indefinición conceptual, como intentaremos demostrar.

Cuando se habla de soberanismo es preciso partir de una primera distinción fundamental entre el plano de la política y el plano del debate teórico sobre el tema. Respecto al primero, lo que se viene definiendo, sobre todo en Europa, como "frente soberanista", que vendría a abarcar a los gobiernos que reivindican un retorno a la soberanía estatal frente a la pérdida de capacidad decisional de los Estados debida a los fenómenos de la globalización incontrolada y la expansión de las realidades supranacionales, resulta ser en realidad algo extremadamente diversificado. En efecto, desde muchos puntos de vista es complicado aunar realidades a menudo lejanas entre sí, carentes además de un proyecto común para Europa como quedó en evidencia con ocasión de las últimas elecciones europeas[23]. Lo único que parecen tener en común es que se trata de países gobernados por fuerzas políticas que en el lenguaje corriente vienen a definirse, precisamente, como populistas —con todas las reservas que, como ya se ha expuesto, trae consigo la definición de populismo— y que además comparten la voluntad de defender los límites nacionales contra el excesivo e incontrolado flujo migratorio, así como la evidencia de una progresiva "normalización" en lo que res-

[22] ID., *Ib*.

[23] Como recuerda L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, en *Nomos*, 2/2018, 11-12, el caso es que "más allá de la petición de salida del Reino Unido, la Unión Europea ha tenido que lidiar con la nueva oleada de partidos nacional-populistas y anti-europeístas que han mostrado una tendencia creciente en las elecciones celebradas tanto a nivel europeo como nacional. El crecimiento de estos partidos, tanto en términos cuantitativos como de consenso electoral, imputable en líneas generales al creciente descontento social, a la decadencia de los partidos tradicionales y a la crisis de la representación política, constituye un fenómeno muy amplio que se viene desarrollando bajo la forma de entidades diversas en cada una de las realidades estatales. En algunos casos, como el de Fidesz en Hungría, el PiS Derecho y Justicia en Polonia, el Partido de la Libertad FPÖ en Austria, o el Movimiento Cinco Estrellas y la Liga en Italia, los partidos han obtenido un absoluto y a veces inesperado éxito electoral logrando alcanzar, en solitario o mediante coalición, el gobierno de los Estados. En otros casos han logrado aumentar su impacto electoral y la propia representación parlamentaria, como por ejemplo *Podemos* en España o *Alternative für Deutschland* en Alemania, jugando un papel importante en el devenir de la política nacional. No se puede dejar de subrayar que el fortalecimiento global de esta variada tipología de partidos, aunque ideológicamente muy distantes los unos de los otros y con posiciones profundamente divergentes sobre la Unión Europea o el Euro, constituye una seria amenaza para la cohesión de la Unión, sobre todo a la vista de las próximas elecciones al Parlamento Europeo de 2019".

pecta al tema de pertenecer o no a la Unión Europea, sobre todo cuando estas fuerzas pasan de ser fuerzas de oposición a fuerzas de gobierno[24]. Ahora bien, más allá de estos pocos elementos, resulta difícil determinar con certeza cuáles son los sujetos que pertenecen a este frente soberanista, definiendo una línea clara con la que sea posible individualizar a las fuerzas políticas y los gobiernos que se puedan incluir en el mismo.

La otra cuestión central que se debe afrontar es si el soberanismo, o, mejor dicho, los diversos soberanismos que existen a día de hoy y la Unión Europea son necesariamente "objetos" contrapuestos y en qué consecuencias se traduce esa contraposición. En efecto, tal y como ya se ha puesto en evidencia, mientras que en relación a la realidad política actual no puede sino confirmarse todo lo señalado previamente —concretamente la diversidad de los soberanismos políticos presentes en Europa y la ausencia de un auténtico proyecto común—, en lo que respecta al plano del debate teórico no se puede sino señalar la presencia de distintas formas de soberanismo. Existe por un lado un planteamiento teórico más propenso a centrarse en las críticas a Europa y su deriva anti-solidaria, y según algunos anticonstitucional[25], que habría llevado a constituir una economía "soberana" más allá de la soberanía de los Estados-Nación. Según este primer enfoque resulta evidente que la Unión Europea, sobre todo a partir del Tratado de Maastricht, se ha convertido en algo genéticamente contrario a esa democracia económica, presente en nuestro texto constitucional, que postula la igualdad sustancial y la solidaridad dentro del mercado. La Constitución italiana se caracterizaría así por su intento de superar los límites de la democracia formal, es decir de la democracia sin *demos*, recurriendo a una democracia real —entendida como autogobierno del pueblo, al cual pertenece la soberanía— que hunde sus raíces en las dimensiones del trabajo, por lo que tiende a invadir "los espacios tradicionalmente mantenidos al margen de la soberanía popular, como la empresa o el aparato administrativo: es considerando estos espacios como se puede medir el grado de desarrollo de una democracia, sin duda dependiente de la 'cantidad de gente que tiene derecho a participar en las decisiones que les afectan', pero también, y

[24] M. FERRERA, *Sovranisti più vicini all'Europa*, en *Corriere della Sera*, 18 de enero de 2019. No puede dejar de resaltarse como, por ejemplo en Italia, la campaña electoral para las recientes elecciones europeas no ha sido tan crítica con respecto a Europa como habría cabido esperar por parte de fuerzas políticas notoriamente euroescépticas. Como se ha visto, aunque las principales formaciones políticas del antiguo gobierno de la Liga y M5S son claramente hostiles frente a Europa y la propia génesis del gobierno ha estado fuertemente condicionada por temas de política europea, además de que durante el primer año de ejercicio no han faltado motivos de fricción con las instituciones europeas, es muy probable que el hecho de convertirse en partidos de gobierno haya frenado los planteamientos más polémicos frente a las instituciones europeas (cfr. A. VUOLO, *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, en *federalismi.it*, 11/2019, 18). Sobre el éxito de las últimas elecciones europeas en los distintos Estados miembros se pueden ver además las distintas contribuciones que a este respecto hay en el Nº 11/2019 de la revista *federalismi.it*.

[25] A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, 2018.

sobre todo, del aumento de los 'espacios en los que puedan ejercer este derecho'" [26]. El único modo de recuperar el espacio de la democracia económica sería por tanto volver a la soberanía nacional a través de la salida del Euro y de la Unión Europea que, precisamente por las características que la definen, resulta irreformable.

Esta teoría del "soberanismo democrático" viene acompañada de una lectura asimismo crítica de la evolución del proceso de integración europea, aunque arraigada sobre todo en la demanda de recuperar la identidad como instrumento de afirmación de la soberanía popular y, con ella, de la democracia. Así, se afirma que esta Europa "rechaza cualquier discurso identitario, representando el mayor intento hecho nunca de destruir las identidades existente sin proponer como alternativa la construcción de una idea de nación europea, a priori negada con el rechazo a cualquier referencia al pasado y a una civilización común. Al mismo tiempo desarrolla una mole imponente de normas producidas por órganos burocráticos, aprobadas por órganos no representativos o poco representativos y, aun así, impuestas a los parlamentos y a los Estados nacionales y en última instancia aplicadas e interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", cuya tarea como creador de Derecho "es cada vez más más fuerte y amplia" hasta el punto de poder hablarse de una auténtica "oligarquía judicial" [27]. La posición de quienes postulan la recuperación de la soberanía popular como instrumento para recuperar la democracia no implica renunciar a cualquier tipo de pertenencia a un ente supranacional como la Unión Europea, sino que más bien se orienta hacia una reforma de los mecanismos de funcionamiento de la Unión, a un redescubrimiento de los motivos que están en su esencia a través de la puesta en valor de la identidad de los Estados individuales.

2.3 Populismo, soberanismo y crisis democrática

En definitiva, de esta rápida y necesariamente incompleta exploración que se ha intentado hacer, surgen algunas cuestiones que merece la pena poner de relieve.

En primer lugar resulta ciertamente complicado moverse en la "galaxia" de significados atribuibles a unos neologismos tan en boga en el debate corriente hoy en día como el populismo y el soberanismo. Como se ha visto, la ausencia de un significado unívoco y la intangibilidad de los propios confines semánticos que deberían contenerlos amenaza con generar confusión en el debate. Entonces, si se quiere hablar en sentido despectivo de populismo o de soberanismo sería más conveniente recurrir a términos como, por ejemplo, demagogia y nacionalismo. Igualmente, es necesario tener en cuenta que en las distintas reflexiones que han intentado sistematizar de modo teórico ambos fenómenos se han otorgado significados diversos a los términos,

[26] Ibídem, 49 ss. Las frases entre comillas están tomadas de N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín 1955, 14 ss. Sobre la misma idea de defender un "soberanismo democrático" ver también T. FAZI – W. MITCHELL, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milán, 2018.

[27] G. VALDITARA, *Sovranismo. Una speranza per la democrazia,* Milán, 2017.

entendiéndolos no sólo como formas degeneradas de pueblo y soberanía, sino también como una rehabilitación de aquello que la democracia ha perdido a lo largo del tiempo y que necesita recuperar para que pueda efectivamente considerarse como tal. Así las cosas, teniendo presentes las debidas diferencias entre los distintos autores, resulta mucho mejor remitirse a las distintas propuestas teóricas antes que restringirse a definiciones cargadas de ambigüedad e inseguridad conceptual que amenazan no sólo con llevar a una narración simplificada del relato en el que se ubican estos fenómenos, sino también con establecer una contraposición polémica y simbólica[28], que no se corresponde en verdad con una realidad mucho más compleja, entre populismo y democracia y entre soberanismo y Unión Europea.

En cualquier caso, lo más relevante es que, probablemente, el debate alrededor del tema de la democracia nunca ha estado tan vivo como ahora; quizá nunca las reflexiones sobre la democracia y lo que orbita alrededor de ella hayan sido tan ricas y numerosas como hoy en día. Este es un hecho que puede ser considerado positivamente, pero sólo si no se limita a estigmatizar las degeneraciones que presenta el marco político europeo. Es preciso que, ante la evidencia de una crisis en la representación y en la democracia constitucional, se planteen medidas para intentar penetrar de un modo más profundo en las razones de la misma, que no son sino una demanda por parte del "pueblo" y de los ciudadanos europeos de espacio y de atención ahora también más fuerte y apremiante que nunca desde el nacimiento de la Comunidad Europea. Porque, en definitiva, no se puede negar que lo que se define como populismo y soberanismo —el primero una respuesta a menudo demagógica y elusiva de la política ante la insatisfacción y la desconfianza de los ciudadanos; el segundo una exigencia de recuperar la soberanía estatal que más allá de las apariencias se puede detectar, bajo diversas formas y modalidades, en todos los países europeos— tiene como causa, que necesita ser adecuadamente investigada, la demanda de una mayor intervención y una mayor asunción de responsabilidad política; la necesidad de restablecer los canales, interrumpidos hace tiempo, de diálogo entre el pueblo, con sus exigencias, y sus instituciones y partidos, nacionales y europeos, llamados por su parte a proporcionar respuestas adecuadas.

3. LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ENTRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES, EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y LA FALTA DE IDENTIDAD

Es posible identificar, por tanto, muchas causas para la crisis en la que se encuentra el Estado liberal y con él la Unión Europea, que actualmente adolece de una

[28] Cfr. G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, en *rivistaaic,it*, 3/2017, 1, quien subraya no sólo los problemas ligados a la definición de populismo, sino también su tendencia a ser "un concepto vago, una etiqueta vacía que se presta a los usos más variados, el primero servir de instrumento para descalificar al adversario político".

amplia pérdida de respaldo y de una creciente desafección por sus instituciones entre los ciudadanos de los Estados miembros. Si bien no se puede negar la condición de "esfuerzo" que caracteriza al proceso de integración europea, tampoco puede obviarse la evidencia del distanciamiento existente entre el presente, con sus desigualdades sociales y su ausencia de identidad común, así como con su ineficiencia, y las razones que motivaron el nacimiento del proyecto europeo, basadas, como es sabido, en la superación de las peligrosas contraposiciones nacionalistas y de los totalitarismos que habían conducido en un breve periodo de tiempo a dos conflictos mundiales; en la voluntad de asegurar por tanto una paz estable y duradera y un progreso social y económico común[29]. Esta visión aparece actualmente cuestionada de un modo profundo por una realidad caracterizada por el resurgimiento de las divisiones entre Estados y los impulsos secesionistas[30] que son, según muchos, la respuesta directa, aunque no se comparta, a la incapacidad de la Unión Europea para alcanzar aquellos objetivos para los que se creó y que, sin embargo, no han encontrado un reflejo en mecanismos idóneos que permitan su logro. Tal y como recuerda un "liberal de largo recorrido"[31] como Zieloncka, en su análisis tan brillante como implacable de la "derrota" de Europa, no son pocos los "pecados" liberales desde 1989 hasta hoy. Estos se pueden identificar sobre todo en el hecho de que las desigualdades han crecido dramáticamente y la evasión fiscal está muy extendida, mientras que se han producido evidentes recortes en el gasto social. Precisamente por esta razón hoy se asiste al afianzamiento "de una potente contrarrevolución que busca desmantelar la democracia liberal para sustituirla por una nueva forma institucional inescrutable y quizá aterradora". En este contexto, la que tendría que haber sido "una perla en la corona liberal"[32], la integración europea, ha empezado a producir, sobre todo en la última década, los efectos contrarios a aquellos para los que se planteó. La crisis del modelo liberal se convierte por tanto de modo inevitable en una crisis de la Unión Europea, cuyas instituciones no parecen estar adaptadas para el objetivo con el que fueron creadas a causa de su ineficiencia, lo que lleva a minar la razón de base de la existencia misma de esta organización supranacional porque, como el autor señala de manera significativa, "la principal lógica de la Unión Europea siempre ha sido la eficiencia,

[29] G. AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea, intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2018-2019 della Sapienza – Università di Roma. Jueves, 17 de enero de 2019.*

[30] En un sentido crítico respecto de la "pulverización" en clave nacional-soberanista de la UE, en la época de la creciente globalización, habla E. TRIGGIANI, *Un bilancio per un rilancio*, en M.C. BARUFFI – M. ORTINO (Eds.), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, Bari, 2018, 14, definiéndola como un auténtico contrasentido histórico en referencia no sólo al Brexit, sino a todos los repuntes autonomistas y separatistas presentes en Europa. Sobre el Brexit se puede consultar finalmente F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Turín, 2019.

[31] F. SABBATINI, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale, di Jan Zielonka*, recensión en *Atlantico,* 29 de noviembre de 2018. J. Zielonka fue alumno de Ralf Dahrendorf, al que se dirige con su obra, que no es otra cosa sino una larga "carta" ideal hacia su maestro.

[32] J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione*, cit., 119.

no la participación ciudadana"[33]. En este contexto sin embargo, según Zieloncka, los liberales "no pueden comportarse como víctimas inocentes de una malvada agresión populista" ya que "la Unión Europea ha sido una institución controlada en su conjunto por los liberales, quienes son en parte responsables de haber facilitado las campañas antieuropeas, o haberlas en cierto modo legitimado"[34].

En este sentido son emblemáticos los casos de Hungría y Polonia, que parecen representar los ejemplos más evidentes de la crisis de la democracia liberal y de la crisis conexa del proceso de integración europea. Como es sabido, la afirmación del necesario respeto a los valores comunes hecha por la Comisión, con motivo de las supuestas violaciones del Estado de Derecho por parte de estos países, no se ha podido beneficiar del uso de instrumentos sancionadores suficientemente eficaces[35]. Así, el papel central que ha asumido el Tribunal de Justicia[36] —que no ha dejado de recordar la relevancia que tienen las transformaciones institucionales de los Estados miembros para la Unión Europea y el respeto a los valores comunes— ha resultado ser más significativo que los posibles mecanismos de diálogo político promovidos por la Comisión. Pero igualmente significativo es que frente al surgimiento de lo que se consideran peligrosas derivas antiliberales la principal propuesta política sea la suspensión o el recorte de los fondos puestos a disposición de aquellos países que son

[33] ID., *Ib.,* 123.

[34] ID., *Ib.,*134-135.

[35] Respecto al caso polaco, la Comisión Europea ha iniciado un diálogo con Polonia como parte de las investigaciones sobre la situación del Estado de Derecho en este país desde 2016 (Cfr. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto*, en *federalismi.it*, 12/2016). La Comisión enseguida decidió iniciar el procedimiento previsto en el art. 7.1 TUE (diciembre de 2017), solicitando al Consejo que comprobara si existía un evidente riesgo de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores del art. 2. La Comisión ya había iniciado por otro lado y de manera paralela dos procedimientos por incumplimiento contra las leyes a través de las que se han modificado algunas partes del sistema judicial del país, generando un riesgo para la independencia judicial. En relación a la reforma de las normas que regulan el Tribunal Supremo de aquel país también se ha pronunciado el Tribunal de Justicia, bloqueando la entrada en vigor de las nuevas disposiciones (17 de diciembre de 2018 – C-619/18). El 3 de abril de 2019 se ha iniciado un tercer procedimiento por incumplimiento contra Polonia, siempre con el fin de proteger a los jueces de las injerencias de la política (*Lettera formale contro la Polonia – avvio della terza procedura di infrazione*, en *diritticomparati.it*).

[36] Cfr. M. ARANCI, *I recenti interventi della Corte di Giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, en *europeanpapers.eu*, 2019, 11; G. REPETTO, *Incroci (davvero) pericolosi. Il conflitto giurisdizionale sull'indipendenza dei giudici tra Lussemburgo e Varsavia*, en *diritticomparati.it*, 7 de noviembre de 2018. Sobre el complejo caso de Hungría y sobre la resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018 en relación a la petición al Consejo de activación del procedimiento ex art. 7.1 TUE, ver C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, en *federalismi.it*, 18/2018; A. DI GREGORIO, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, *dpce.it*, 17 de septiembre de 2018. Sobre los asuntos de Hungría y Polonia en conjunto ver por último A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, en *DPCE online*, 1/2019, 19 ss.

considerados culpables de tales acciones antidemocráticas[37]. Y lo es tanto por la clase de respuesta que la Unión Europea propone dar —principalmente económica— como por la dificultad de que ésta pueda lograr las adhesiones suficientes, considerando la crítica promovida por aquellos países que subrayan que a causa de la escasa representatividad de la que gozan los órganos de la Unión, sanciones como ésta pueden transformarse en instrumentos políticos de gestión de gobiernos de los Estados que han sido democráticamente elegidos.

Un cortocircuito democrático, por tanto, del cual es complicado escapar, pero que muestra con claridad las dos debilidades del proceso de integración europea: su déficit democrático y su vocación —así como sus propios instrumentos disuasorios— principalmente económica. Como se ha puesto de manifiesto de manera correcta, en realidad no es tanto la ausencia de uno u otro mecanismo institucional específico lo que ha determinado la dramática incapacidad de reacción de las instituciones europeas, en especial frente a las decisiones adoptadas hace tiempo por Hungría y más recientemente por Polonia. Las razones del fracaso deberían buscarse, en realidad, en los mismos fundamentos de la construcción teórica que hasta la actualidad ha guiado la integración y que en particular se refieren "a la falta de democracia de las instituciones europeas (esto es, la ausencia de una legitimación formal) y a su carencia de legitimación sustancial. En particular, por mucho que se celebrara por los defensores del *Sonderweg* europeo, la apuesta por un funcionalismo que todavía hoy prioriza los esquemas de la integración intergubernamental se ha traducido de facto en una implicación marginal de la ciudadanía (o al menos de amplias partes de la misma) en la construcción europea que ha acabado por generar un constitucionalismo débil que, en el actual contexto de crisis, no logra imponerse al ser muy poco representativo. Esta situación se ve además agravada por el hecho de que, por una parte, las instituciones europeas, olvidando en primer lugar los valores mencionados en los Tratados, han interpretado su mandato únicamente en función de la consecución de objetivos macroeconómicos y, por otra, han impuesto medidas muy impopulares. Por decirlo

[37] *Los países que no respetan el Estado de Derecho se arriesgan a perder los fondos UE*, comunicado de prensa presente en el sitio *www.europarl.europa.eu*. Según el texto aprobado por el Parlamento Europeo (P8_TA-PROV(2019)0349 Protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros– Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)) (Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura), la Comisión tiene la tarea de comprobar algunos elementos, entre los cuales están la independencia de los órganos jurisdiccionales, la prevención y la persecución de la evasión fiscal, una adecuada actividad de investigación en la represión del fraude y la corrupción, la recuperación de los fondos indebidamente abonados o la colaboración con la Oficina Europea Antifraude. En caso de encontrar anomalías, el ejecutivo de la UE (que será asistido por un grupo de expertos nombrados por los Parlamentos nacionales) deberá informar de la situación y eventualmente decidir la suspensión o la reducción de la asignación de los fondos europeos, que irán a parar a la reserva del presupuesto de la UE.

con otras palabras y en resumen, sobre la incapacidad de Europa para reaccionar pesa a día de hoy la incongruencia de quien, sin plantearse el problema del carácter democrático de las propias decisiones, pretende que los demás respeten la democracia"[38].

Precisamente en referencia a la vocación prevalentemente económica del proceso de integración europea resulta también oportuno recordar cómo con la estrategia de la "política de pasos cortos", presente en la conocida Declaración Schuman y en los propios planteamientos de Jean Monnet, la integración política, si bien no se excluía del todo, representaba en realidad la meta última y eventual de algo que en primer lugar debía ser un camino de medidas de tipo económico. Esta estrategia ha surtido innegables efectos con el transcurso de los años: imaginada como una solución temporal, ha conseguido de hecho logros indudables, el primero el de evitar nuevas guerras en el continente europeo[39]; no obstante, la vocación fuertemente economicista de la Unión también ha supuesto ciertas consecuencias, como una menor atención a los derechos sociales, favorecidas por la crisis global de la economía que ha agravado en los años más recientes una de las carencias estructurales de la Unión.

Por otra parte, esta orientación hacia la eficiencia y la economía está muy alejada de algunos de los planteamientos políticos que originariamente contribuyeron al nacimiento de la Europa unida, en especial del cristiano—democrático, y por tanto de los propios valores que sustentan la doctrina social de la Iglesia, también inicialmente presente. En las bases de la Unión Europea no solamente se pueden encontrar algunos principios de la doctrina social de la Iglesia, sino también en el Manifiesto de Ventotene, escrito en 1941 durante el exilio de Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni. Tras el Brexit, el 22 de agosto de 2016, Hollande, Merkel y Renzi visitaron la isla para reafirmar la importancia de aquel manifiesto para la Unión Europea. En él se contienen consideraciones sobre las que sería oportuno reflexionar porque, antes que sostener que el europeo debiera ser un proyecto revolucionario y socialista, se postula la necesidad de que sea gestionado desde arriba por parte de un grupo político de vanguardia en la medida en que los pueblos no están preparados. Por tanto, se sostiene "el ideal jacobino de una élite que conoce el bien del pueblo incluso contra el propio pueblo y que no necesita de un mandato popular para gobernar y dirigir puesto que representa 'las demandas profundas de la sociedad'. También se dice que para devolver el vigor al proyecto europeo hace falta volver a los orígenes, aunque estos incluyan también el jacobinismo ideológico del Manifiesto de Ventotene" [40]. En efecto, como recuerda Joseph Ratzinger en su obra "Europa", de 2005, en los orígenes de la formación de las Comunidades europeas se puede reconocer la

[38] F. VECCHIO, *Teorie del costituzionalismo alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo,* Pádua, 2013, 189-190.

[39] Cfr. M. LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale e sovranità popolare*, en *XXI Secolo, Treccani,* 2009, 24.

[40] A. MANTOVANO, *Il futuro dell'Europa tra manifesto di Ventotene e dottrina sociale della Chiesa*, en G. CREPALDI – S. FONTANA, *Nono rapporto sulla dottrina sociale della Chiesa nel Mondo (Europa: la fine dell'illusione)*, 2017, 168. Para una crítica al Manifiesto de Ventotene ver también L. RICOLFI, *Sinistra*

presencia de una herencia común cultural, moral y religiosa de Europa que habría debido "plasmar la conciencia de sus naciones y revelar como identidad común de todos los pueblos la vía de la paz"; lo que se debería buscar por tanto es una identidad europea que no diluya las identidades nacionales sino que las unifique "a un nivel más alto en una única comunidad de pueblos", y no cabe duda de que para los padres fundadores la herencia cristiana representaba el núcleo de esta herencia histórica. En el origen estaba también, no obstante, la voluntad de ser una potencia económica, y es este segundo aspecto el que se ha vuelto predominante con el tiempo. Tal cosa implica la exigencia de replantearse el sistema de valores de Europa, puesto que, siempre según Ratzinger, "el proyecto orientado unilateralmente a la construcción de una potencia económica produce en la práctica por sí mismo una especie de nuevo sistema de valores que debe ser testado con el fin de comprobar su capacidad para durar y para crear un futuro"[41]. Los padres de la unificación europea tras el segundo conflicto mundial creían de hecho en una fundamental compatibilidad entre la herencia moral del cristianismo y la herencia moral de la Ilustración europea; sin embargo hoy, al contrario que entonces, nos encontramos cada vez más en una segunda Ilustración "que no sólo ha dejado tras de sí el *Deus sive natura*, sino que también ha desenmascarado la irracionalidad de la ideología marxista de la esperanza, y en su lugar ha postulado un objetivo racional de futuro, que lleva el título de nuevo orden mundial y que ahora debe convertirse a su vez en la norma ética esencial"[42].

En definitiva, no parece por tanto posible separar la crisis actual del proceso de integración europea ni de su vocación sustancialmente eficientista, ni de la negación de aquella "herencia común cultural, moral y religiosa de Europa" [43] que, aunque presente en la fase inicial, ciertamente desaparece en la evolución posterior.

En lo que respecta particularmente al distanciamiento del proceso de integración europea en relación a los principios que deben sostener el Estado social, cabe destacar el expreso reconocimiento de la igualdad sustancial que realiza la Constitución italiana y, en cualquier caso, la aspiración presente en el constitucionalismo de postguerra de afirmar la solidaridad y la justicia social redistributiva. La falta de desarrollo de ese proyecto, unida al aumento de las desigualdades dentro de los Estados y entre los propios Estados dentro de la Unión Europea, es no sólo una de las principales razones de la crisis democrática actual, sino también un motivo esencial de la crisis del proyecto de integración europea. Tal y como se ha planteado con razón, la larga

e popolo, 2017 y E. GALLI DELLA LOGGIA, *Una Unione mediocre risveglia le nazioni*, en *Il Corriere della Sera,* 7.7.2015.

[41] J. RATZINGER, *Europa,* Milán, 2005, 34.

[42] ID. , *ib.,* 36.

[43] J. RATZINGER, *op. cit.,* 32, "aquello que es común a todos los cristianos parecía en todo caso reconocible más allá de los confines confesionales como única fuerza unificadora de la actuación del mundo. No parecía tampoco incompatible con los grandes ideales morales de la Ilustración, que habían por así decirlo resaltado la dimensión racional de la realidad cristiana y más allá de todas las contraposiciones históricas parecían sin duda compatibles con los ideales fundamentales de la historia cristiana de Europa".

experiencia constitucional del siglo pasado se inicia con la reapropiación de lo económico por parte de lo político, pero parece haberse cerrado sobre los restos de un Estado que en todo caso es menos soberano y más un espectador indefenso y una caja de resonancia de los grandes procesos económicos y decisionales desarrollados en otros lugares, más allá de sus fronteras[44]. El Estado social, que en su momento nace para gobernar la economía, acaba por su parte "por plegarse ante sus exigencias, ante sus tendencias, ante sus fuerzas; fuerzas que se suman y se fertilizan, llevando a la crisis del Estado soberano y, con ello, también al riesgo de decadencia del mundo democrático e (incluso) de sus instituciones y de sus leyes" [45]. Esa pérdida de capacidad decisional, y por tanto de función política, viene determinada por realidades supranacionales caracterizadas por su déficit democrático, como ya se ha dicho, y por organismos tecnocráticos carentes de legitimación constitucional y democrática. El sistema de la Europa unida de hecho "(todavía) está lejos de poder responder a los cánones tradicionales de la democracia representativa que en este momento sí son parte integrante de la cultura política y de la tradición jurídica de los ordenamientos constitucionales occidentales y su Parlamento, a pesar de haber aumentado y reformulado sus funciones en los últimos años, no posee todavía una capacidad decisional comparable a la de los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión. Las decisiones más importantes, de hecho, tienden a ser esencialmente (cuando no exclusivamente) competencia de las cumbres entre los gobiernos de los Estados ('los señores de los Tratados') y de la tecnocracia europea, resultando, de un modo ciertamente confuso, que en el sistema de la Unión Europea el órgano representativo carece de una adecuada capacidad decisional y los órganos con capacidad decisional, aunque no estén exentos de representatividad (de segundo grado), acaban por carecer de legitimidad y de responsabilidad"[46].

Este desequilibrio, presente en el sistema institucional europeo incluso tras las reformas del Tratado de Lisboa, ha resultado gravemente afectado por la crisis económica, que ha terminado por desencadenar un proceso caracterizado por una parte por la concentración del poder de los Estados en la Unión y por otra por la pérdida de centralidad de los "espacios" de la soberanía popular, esto es, los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, cada vez más marginados frente al mayor peso asumido por los ejecutivos. Precisamente por esta razón el proceso institucional, ciertamente atípico, en el que ha estado inmerso en estos años el espacio público europeo ha sido significativamente descrito como un "federalismo ejecutivo post-democrático"[47] caracterizado por la "sustancial marginación del Parlamento Europeo, la 'internacionaliza-

[44] S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti tra democrazia e potere economico*, en *rivistaaic.it,* 3/2018, 245.

[45] ID., *Ib.*

[46] ID., *Ib.,* 247.

[47] Así, C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, en *Rivista di Diritti comparati,* 1/2018, 108, y J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi,* Roma-Bari, 2012, p. 43 ss., mencionado por el propio autor.

ción' de los vínculos europeos y la delegación de decisiones que presentan un importante margen de discrecionalidad política a organismos no legitimados democráticamente (sobre todo la Comisión), siguiendo una dinámica paradójica de burocratización de los procesos políticos y de politización de las instituciones tecnocráticas"[48].

En este contexto —caracterizado por tanto por la centralización del poder en la Unión Europea, que no llega a ser una unión política y ciertamente está bastante alejada de aquel modelo subsidiario que también había encontrado inicialmente espacio en el Tratado de Maastricht— los Tribunales Constitucionales nacionales también han intervenido para intentar compensar el déficit democrático a través de una jurisprudencia especialmente referida a los derechos sociales reconocidos en la Constitución, con la que han puesto "freno a las reducciones de las prestaciones en los sistemas nacionales de bienestar, apuntalando, al menos indirectamente, la obligatoriedad de los derechos sociales garantizados en las constituciones de los Estados miembros"[49]. Porque es cuestionable que la atracción de la soberanía estatal hacia la esfera supranacional pueda ser compensada por la tutela multinivel de los derechos[50], tal y como considera la doctrina del llamado constitucionalismo multinivel. Se pueden encontrar diversas razones que parecen cuestionar la tesis que defiende que la multiplicación de los niveles de tutela es un factor positivo, y entre ellas merece ser mencionada como la primera el hecho de que "la proclamación de un mismo derecho en varios documentos normativos es a menudo fuente de confusión e inseguridad jurídica"; además de que "no es en absoluto sencillo determinar cuándo un nivel de tutela de los derechos es 'más alto' que otro"; pero, sobre todo, la doctrina del constitucionalismo multinivel, devaluando los textos normativos y exaltando excesivamente la labor de los Tribunales, llamados a "destilar una esencia común a los distintos ordenamientos de referencia y a identificar, más allá de las decisiones adoptadas por las autoridades normativas competentes en cada uno de los niveles implicados, un punto abstracto de equilibrio entre derechos en conflicto o entre derechos e intereses sociales contrapuestos", acaba por mortificar a las instancias decisionales democráticas, sustrayendo también así espacio a la soberanía popular[51]. La exaltación del papel de los Tribunales europeos parece por tanto bastante poco compatible tanto con

[48] De este procedimiento se puede considerar como ejemplo paradigmático el proceso que ha conducido a la reforma del art. 81 de nuestra Constitución y a la introducción del principio de equilibrio presupuestario, sobre el que se puede consultar FROSINA, *op. cit*.

[49] C. CARUSO, op. cit., 119.

[50] Según afirma, entre otros, A. RUGGERI, *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, en *consultaonline,* 3/2016, 445, "al mismo tiempo, no obstante, en el que del Estado se extraen cuotas crecientes de soberanía para colocarse fuera del mismo (para lo que ahora específicamente interesa, en la Unión Europea), crecen igualmente las oportunidades de tutela ofrecidas para los derechos fundamentales por la proliferación de las Cartas que los reconocen, circunstancia debida a la poderosa labor de garantía llevada a cabo por los Tribunales no nacionales (entre los cuales, particularmente, los que tienen sede en Estrasburgo y Luxemburgo)".

[51] M. LUCIANI, *Integrazione europea*, cit., 21-22.

el hecho de que el pueblo espera, en los ordenamientos de tipo europeo-continental, decidir sobre sus propios derechos y sus propios deberes, como con el hecho de que no siempre una decisión judicial puede, en la mayoría de los casos, sustituir la necesidad de la mediación como esencia misma de las decisiones políticas.

Es por ello que cada vez con más frecuencia parece afirmarse la convicción de que la tutela de los derechos está en realidad más firmemente asegurada en el interior de las fronteras estatales, y no sólo en lo que respecta a los derechos sociales porque si "probablemente el tema de los derechos sociales se configura como el terreno en el que las relaciones entre el sistema supranacional y los sistemas estatales se presentan más complicadas [...] en realidad, son muchas las posibles zonas conflictivas entre estos dos niveles jurídicos, como puntualmente confirman los numerosos contenciosos abiertos entre los jueces de los Tribunales Constitucionales o Supremos de los distintos Estados y los órganos de la Unión Europea; y nada induce a considerar que nuevos casos de conflicto, incluso muy graves, no puedan presentarse en el futuro[52].

No sorprende por tanto cómo, frente al proceso de deslocalización de la soberanía popular de los espacios de representación hacia instancias no legitimadas democráticamente, como ya se ha expuesto, y también como consecuencia del papel asumido en la tutela multinivel de los derechos por parte de los Tribunales supranacionales, que ha acabado por provocar una reducción del espacio decisional político de los Estados miembros y, por tanto en última instancia, de la soberanía popular, la cuestión de los contralímites se ha convertido en algo central, como ha demostrado de modo paradigmático el importante asunto Taricco[53]. Hacer valer estos contralímites parece equivaler a día de hoy a asegurar la identidad constitucional de los Estados individuales cuando ésta se ve amenazada por las instituciones europeas, en primer lugar el Tribunal de Justicia, ya que precisamente a través de los contralímites se realiza el mandato de conceder un espacio de protección a esa diversidad que caracteriza las realidades estatales individuales[54]. La activación del mecanismo de los contralímites puede permitir de hecho proteger principios y derechos constitucionales en

[52] L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, en *rivistaaic.it,* 3/2018, 1013.

[53] A este respecto recuerda G. DELLA CANANEA, *L'Italia e l'Europa nel caso Taricco: dai "controlimiti" al "deficit sistemico" dell'amministrazione e della giurisdizione*, en *Aperta Contrada,* 7 de noviembre de 2016, 4, que "...la postura "prudente" que caracterizaba la jurisprudencia de más de un Tribunal Constitucional nacional ha perdido adhesiones. Se ha abierto una nueva fase, según no pocos autores. Algunos Tribunales, a partir de diversos presupuestos y, sobre todo, estilos argumentales, han puesto en duda no sólo la primacía de las normas de la Unión Europea, sino también su incorporación directa en varios ordenamientos nacionales, a pesar de su aplicabilidad directa".

[54] "Casi se puede sostener, sin duda en solitario, que la identidad se ha convertido en una categoría central del todavía fluido derecho constitucional europeo, protagonista de una trayectoria cuyo inicio puede convencionalmente situarse en algunas sentencias históricas de los Tribunal Constitucionales italiano y alemán, y cuyas distintas etapas han visto aumentar sin descanso el interés de parte de la doctrina y la jurisprudencia de los ordenamientos nacionales y del ordenamiento supranacional, hasta llegar a un reconocimiento formal, tan relevante como controvertido, primero en el Tratado de Maastricht y luego en el Tratado de Lisboa, pasando por el fallido proyecto de Tratado constitucional".

todos aquellos casos en los que estos no encuentren una tutela adecuada por parte del juez de la Unión, según el modelo prescrito por el constitucionalismo multinivel[55]. Por tanto se trata de un instrumento al que se puede recurrir para reafirmar la identidad constitucional, y es precisamente en este punto de vista en el que se mueve el Tribunal Constitucional italiano para afirmar —en la decisión Nº115 de 2018, con la que se cierra la "saga Taricco"— la garantía del principio de legalidad en materia penal[56]. Por otro lado no puede negarse que la jurisprudencia constitucional más reciente posterior a la decisión sobre el caso Taricco[57] plantea una perspectiva de análisis de enorme interés, vislumbrándose en este ámbito, de una manera en cualquier caso no demasiado velada según algunos autores, la voluntad de centralizar en el Tribunal Constitucional la competencia para resolver antinomias entre normas nacionales y supranacionales, como una herramienta en progresiva expansión en detrimento del instrumento tradicional que representa la aplicación directa de las normas *self executing* comunitarias[58].

4. LAS RAZONES PARA PERMANECER JUNTOS. EL PUEBLO, LA SOBERANÍA Y LA "BUENA POLÍTICA".

Sí éste es el marco no cabe duda de que, en opinión de quien escribe, el "soberanismo" nacionalista, entendido como el aislamiento del Estado en una posición de cierre total hacia el exterior y la defensa de la exclusividad de la propia soberanía, debe ser rechazado, como igualmente debe rechazarse el soberanismo de la Unión Europea en la imposición de decisiones adoptadas a través de instituciones poco representativas. No cabe duda de que no sólo nos encontramos dentro de una red de relaciones[59] con realidades externas al Estado cuya evidencia no se puede negar, ni mucho menos pensar en poder suprimir. Por el contrario, esto puede representar algo positivo si se

---

Cfr. G. COMAZZETTO, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la saga Taricco tra revirements e questioni irrisolte*, en *consultaonline,* 2/2018, 357.

[55] S. GAMBINO, *op. cit.,* 265.

[56] A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, en *osservatoriosullefonti.it,* 3/2018, 2 ss.

[57] La denominada "saga Taricco" se desarrolla a través de la decisión del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2015; el auto del Tribunal Constitucional de 26 de enero de 2017; la segunda sentencia del Tribunal de Justicia, llamada Taricco II, de 5 de diciembre de 2017; y la sentencia del Tribunal Constitucional Nº 115 de 2018.

[58] Como parece evidenciar especialmente la más reciente decisión Nº20/2019 del Tribunal Constitucional italiano (Cfr. A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, en *consultaonline,* 1/2019), confirmando por otro lado el *obiter dictum* ya expresado en la decisión Nº 269/2017, sobre el que se puede ver la interesante reflexión de A. ANZON DEMMING, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, en f*orumcostituzionale.it,* 28 de febrero de 2018.

[59] Así, L. D'ANDREA, *op. cit.,* 19.

considera que este entramado resulta necesario precisamente para dirigir algunos procesos y adoptar decisiones que únicamente pueden tomarse, en lo que respecta a algunas cuestiones en particular, a nivel supranacional. Podemos por tanto afirmar que para poder permanecer unidos debe existir siempre un motivo, y que si en la época en la que aparece el primer esbozo de una unión supranacional de Estados éste se encontró en la búsqueda de una paz duradera que a través de la creación de un mercado común superase los potenciales motivos de conflicto, hoy tal motivo reside sustancialmente en el hecho de que ante una realidad cada vez más compleja y expuesta a fenómenos en algunos casos irreversibles de globalización[60], algunas materias se regulan mejor en un nivel distinto del estatal. Así, podríamos considerar que incluso la definición de políticas públicas a nivel europeo está orientada a eliminar el riesgo de un potencial conflicto que ciertamente existiría si no se reconociesen algunas competencias a nivel supranacional. Pero como se ha puesto de manifiesto, existe aún el riesgo de que esta necesidad se vea frustrada a causa del déficit democrático de las instituciones europeas y las evidentes carencias en la tutela de los derechos sociales, así como por la contradicción que implica por una parte la ausencia de políticas comunes en todos aquellos sectores en los que sería realmente necesario actuar conforme a una perspectiva unitaria —baste pensar en la ausencia de una política común de gestión de los flujos migratorios, en la necesidad de intervenir para frenar el descenso demográfico, en políticas comunes sobre el trabajo y la familia—; y por otra la "proliferación descontrolada de una legislación excesiva e invasiva en casi todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos y las empresas de los Estados miembros"[61].

A partir de todo lo visto hasta ahora parece evidente que las instancias desde las que se reclama la recuperación de soberanía por parte de los Estados merecen ser atentamente consideradas. Son una señal de la existencia efectiva de reclamaciones a partir de las cuales se puede replantear lo que existe; pueden por tanto representar una buena oportunidad para renovar las estructuras estatales y supranacionales contemporáneas y las relaciones entre unas y otras desde una perspectiva plenamente "política", es decir, orientada de manera efectiva hacia el bien común. La cuestión es entonces, en mi opinión y retomando lo dicho al inicio, cómo superar la cuestión del soberanismo, es decir cómo superar la barrera de la retórica que demasiado a menudo acompaña a la discusión sobre el tema, para entrar en contacto con una realidad mucho más compleja de la que inicialmente —a este lado del velo del debate común— se puede vislumbrar, reconsiderando la cuestión de la integración europea más bien desde la óptica del bien común.

Entonces, si bien resulta ciertamente deseable una transformación inducida por una recuperación del papel de la política, en verdad a todos los niveles, ya sea estatal

[60] Como pone en evidencia por su parte B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, en *federalismi.it,* 11/2019, 3, "la globalización, bella o buena, fea o malvada, es un hecho, ya no es ni un deseo de personas desarraigadas, ni una decisión de los gnomos de las finanzas".

[61] C. DEODATO, *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, en *federalismi.it,* 24/2018, 2.

que sub-estatal y supranacional, esto debe acompañarse de un anclaje más sólido de las decisiones políticas a la voluntad popular. Pueblo es asimismo a día de hoy un término del que se abusa, convertido en ocasiones por el uso común casi en un objeto peligroso, el mal del que huir. Pero la democracia se basa en el pueblo, es el gobierno del pueblo entendido no tanto como una realidad monolítica sino más bien como un conjunto plural y complejo, tal y como lo concibe la propia Constitución italiana de 1948[62]. Es lo que evidencia la crisis democrática en la que hoy en día están sumidos al menos nuestros países más cercanos, sin pretender ampliar el horizonte más allá, con la aparición de fenómenos de degeneración demagógico-plebiscitaria, una demanda claramente expresada por parte de los gobernados de recuperar espacio y de reducir la distancia con los gobernantes, de restablecer un firme canal de comunicación entre unos y otros. Si esto no se comprende existe un evidente riesgo de que se produzca un enroque de las élites que acabe por ampliar una grieta, ya suficientemente grande, entre los palacios de la política, entre los lugares donde se toman las decisiones, y el pueblo en el que incluso hoy reside y debe residir la soberanía. El proceso de integración europea, por su parte, ha conocido con demasiada frecuencia la prevalencia, sobre todo en los últimos tiempos, más que de la política, del dominio de las decisiones tecnocráticas y burocráticas ajenas a toda *accountability*, así como a toda responsabilidad[63]. Se ha visto de hecho cómo la crisis de la esfera política que se produjo particularmente en años caracterizados por la crisis económica y financiera ha estado acompañada de una expansión del papel de la técnica y cómo de hecho "la esfera clásica" de la política, el "dominio soberano" tradicionalmente concebido ha dado paso a "formas y prácticas decisionales en buena medida (si no del todo) desligadas del circuito democrático-representativo"[64]. Es en esta dirección en la que hace falta mirar ahora, intentando reconducir las decisiones hacia instituciones caracterizadas por un vínculo de responsabilidad con los "soberanos"[65]. Esta asunción de responsabilidad es lo único que

[62] Cfr. G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, en *osservatoriosullefonti.it,* 1/2013, 9-11.

[63] Como señala J. HABERMAS, *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione Europea in una democrazia sovranazionale*, en *Phenomenology and mind,* 8/2015, 28, citando a su vez a D. GRIMM, una de las causas del déficit democrático de la Unión Europea se reconduciría al "*modus* apolítico de una política europea que se ha hecho autónoma respecto de la influencia democrática. Esta autoinmunización de "Bruxelles" respecto a las opiniones públicas nacionales se consigue mediante la interacción entre las distintas instituciones. El Tribunal de Justicia europeo y el Banco Central Europeo (BCE) no están sometidos a ningún requisito de legitimación, y la Comisión lo está en una medida reducida. Ni siquiera el Consejo europeo y el Consejo de Ministros están lo bastante legitimados: las elecciones nacionales no pueden servir de autorización a los representantes de los respectivos gobiernos para participar *en conjunto* en decisiones sobre otras naciones. La heterodeterminación es una consecuencia inevitable".

[64] C. A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo*, en *costituzionalismo.it*, 2/2018, 137.

[65] A este respecto es interesante lo que plantea B. CARAVITA, *op. cit.,* en relación a la necesidad de que el Parlamento Europeo "recupere el centro del sistema político (y una reforma que hacer de inmediato, cabe decir que incluso antes y sin modificar los Tratados, sería la de reconocer la iniciativa

puede articular un círculo virtuoso. La "buena política", la que está en condiciones de responder al bien de los ciudadanos, provoca el beneficio de producir una sensación de pertenencia, contribuyendo así a la creación de esa identidad europea que hoy ciertamente se echa de menos[66]. La identidad es por otro lado un elemento fundamental para ser un pueblo y actualmente es el aglutinante que parece faltar pero que es necesario para que el proyecto europeo no sea percibido como un objeto extraño, cuando no como un auténtico enemigo, sino como una de las "múltiples identidades" en las que, como afirma Colin Crounch en su último libro, cada uno debería reconocerse[67].

5. UNIÓN EUROPEA, SUBSIDIARIEDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: EN BUSCA DE RESPUESTAS A LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Como resulta evidente, si la voluntad de poner en el centro a los ciudadanos de los Estados miembros y la soberanía popular como instrumento de reapropiación democrática de Europa representa el objetivo a cumplir con urgencia, mucho más complejo resulta identificar los instrumentos a través de los cuales concretar el objetivo de la buena política. Así, mirando en la dirección mencionada y excluyendo en consecuencia todas aquellas propuestas de reforma de la Unión que buscan más bien reforzar el tecnicismo eficientista y el papel de los órganos de gobierno, debe hacerse referencia a la propuesta, apoyada aún por muchos, de retomar las riendas de un proceso constituyente, interrumpido de hecho desde hace tiempo, con el fin de alcanzar aquella unión política efectiva que sería la pieza que falta en el proceso de integración. Y aunque no se puede descartar que ésta pueda representar el objetivo final de un trayecto aún muy largo e incierto, en la actual fase de estancamiento del proceso de integración, si no de involución respecto de algunas conquistas realizadas hace no mucho tiempo, resulta más realista volver la mirada hacia los instrumentos que puedan no sólo solventar ese déficit democrático que se ha mencionado anteriormente, sino que representen respuestas válidas frente a la actual crisis democrática desarrollando un proceso de acercamiento entre los ciudadanos y Europa.

---

legislativa en sede parlamentaria, privando de su monopolio a la Comisión)"; es preciso además "que los Estados miembros — si quieren conservar este espléndido juguete que es la Unión Europea— permitan que el Parlamento desempeñe este papel; hace falta que la Comisión se ponga de verdad al servicio del proyecto político que puede surgir del lugar de la representación; es necesario que el sistema judicial sepa respetar —dentro de y respetando los principios y las tradiciones constitucionales comunes— las decisiones que la representación política deberá adoptar".

[66] De buena política también habla P. POMBENI, op.cit., 12, quien pone de manifiesto cómo las comunidades políticas, para mantenerse vivas "necesitan equilibrar mecanismos que les permitan operar a través de la representación con instrumentos que aseguren la implicación y el sentimiento de pertenencia de sus miembros"

[67] C. CROUNCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Bari, 2019.

Desde esta perspectiva, por una parte se puede considerar que para una posible solución, si bien ciertamente no la única, podría recurrirse a la aplicación del principio de subsidiariedad, ya presente en el Tratado de Maastricht y hoy expresamente previsto en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea, como ya se ha mencionado, pero cuya interpretación y aplicación en la práctica ha acabado transformándolo en un instrumento bastante alejado de la idea de evitar intromisiones indebidas de la actividad regulatoria de las instituciones comunitarias y de contener el ejercicio de las funciones atribuidas. El mecanismo de la subsidiariedad ha demostrado de hecho operar de una manera bastante diferente a esas premisas, no sirviendo para contener ni la expansión ni la proliferación de intervenciones regulatorias de las instituciones europeas del más diverso género[68]. Tal evolución puede también conectarse con la vocación esencialmente funcional y eficientista de la Unión, desconectada de la necesidad de recuperar la idea del bien común en el marco de la revalorización de las raíces culturales de Europa. Sólo bajo esta óptica, por tanto, puede tener sentido un replanteamiento de los mecanismos de subsidiariedad, que pueden transformarse en instrumentos efectivos para acercar a los ciudadanos a Europa únicamente si una adecuada concepción de la subsidiariedad se conjuga con una reflexión sobre el sentido más profundo del "bien común" y sobre las políticas ligadas al mismo con el fin de recuperar las raíces culturales e identitarias comunes. En cualquier caso se hace innegablemente necesario, en una fase en la que la crisis del proceso de integración europea se une a la ausencia de mecanismos que hagan efectiva la participación de los ciudadanos en los proceso decisorios, un adecuado replanteamiento de las formas en las que actúa el mencionado principio, en particular con el objeto de hacerlo efectivo y primando la idea "de subsidiariedad que parte de abajo y no que desciende desde arriba"[69].

Por otra parte quizá sea oportuno considerar la necesidad de nuevas formas de participación democrática, sobre las que la doctrina viene reflexionando desde hace poco tiempo[70]. Cada vez más frecuentemente se ha comenzado a mirar a los instrumentos que ofrece la democracia participativa por su capacidad para ofrecer respuestas ante la necesidad del ciudadano de ser protagonista directo de las decisiones que lo afectan y ante los "padecimientos del individuo del tiempo presente"[71]; unas

[68] C. DEODATO, *op. cit.*. Sobre el tema se puede ver además el atento análisis en el que se evidencian las carencias que presentan los instrumentos de la Unión puestos al servicio de la correcta actuación del principio de subsidiariedad.

[69] Así S. PAPA, *Sussidiarietà, primazia comunitaria e sovranismo*, en *federalismi.it,* 7/2019, 40, quien igualmente señala como "el principio de subsidiariedad, por lo tanto, si se tutela en relación a su efectividad, y se sitúa finalmente en condiciones de poder ordenar un reparto más equilibrado de competencias entre la Unión y los Estados miembros, podrá constituir un dique ante las presiones nacionalistas que están minando los fundamentos mismos de Europa".

[70] Ver por todos P. ROSANVALLON, *La politica nell'era della sfiducia,* Troina (Enna), 2009.

[71] Así U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione, Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, 7, en *www.furpress.com,* según el cual "hacer frente al sufrimiento es uno de los grandes objetivos que no puede dejar de abordarse por la política y por el derecho de nuestro tiempo".

prácticas que no buscan sustituir a la democracia representativa sino más bien estimularla. Aunque tradicionalmente se han ubicado en los niveles territoriales de gobierno más cercanos a los ciudadanos, no se puede descartar sin más su utilidad al nivel de la Unión Europea, hasta el punto además de haber sido objeto de una previsión normativa específica en el Tratado de Lisboa, ahora contenida en el art. 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea en su versión consolidada[72]. En él se establece que "un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados". Este instrumento concreto de diálogo de los ciudadanos con las instituciones se vincula a lo previsto en el texto del art. 10 del TUE, en cuyo apartado 1 se afirma que "el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa", además de acompañarse por la previsión del apartado 3 del mismo precepto, según el cual "todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos", y en consecuencia también a lo establecido en el art. 11 en sus apartados 2, "las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil", y 3, "con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas"; estas afirmaciones representan de algún modo la premisa para la posterior introducción del instrumento de la iniciativa ciudadana europea (ICE). El 16 de febrero de 2011 se adoptó el Reglamento Nº 211, entrando en vigor el 1 de abril del año siguiente, que ha definido las normas y los procedimientos que deben regir este nuevo instrumento. En particular, este Reglamento ha previsto que un millón de ciudadanos de al menos la cuarta parte de los Estados miembros de la UE (actualmente al menos 7 Estados miembros) —considerando que el número mínimo de firmantes requerido en cada Estado miembro debe corresponder al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro multiplicado por 750 (para Italia equivale a 54.750 firmas)— puede invitar a la Comisión Europea a proponer actos jurídicos[73].

Por tanto, sobre la base de lo expuesto, se puede sostener razonablemente que el Tratado de Lisboa recoge sin duda "la necesidad de instaurar y mantener un diálogo vivo y directo con la sociedad europea, reconociendo que existe aún una profunda distancia entre las instituciones europeas y los ciudadanos, bien ejemplificada en el hecho de que el progresivo aumento de los poderes del Parlamento Europeo ha veni-

[72] Para un primer comentario sobre el instrumento de la ICE ver G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (eci) e la democrazia partecipativa nell'unione europea: prime riflessioni*, en *federalismi.it,* 23/2010.

[73] Para un comentario sobre el Reglamento ver P. RUBECHINI, *La regolamentazione della partecipazione dei cittadini europei*, en *Giornale di diritto amministrativo,* 7/2011, 709-717.

do acompañado de una paralela disminución de la tasa de participación claramente política en las elecciones europeas (en la mayor parte de los Estados miembros el porcentaje de votantes en las últimas elecciones de 2009 fue bastante inferior al 50%)"[74].

No obstante, observando este instrumento y la muy escasa repercusión efectiva que ha tenido, como se desprende del Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento Nº 211/2011, del 30 de enero pasado, sin duda parece correcto afirmar que "la puerta de acceso a los procesos decisorios europeos garantizada por la normativa sobre la ICE no consigue todavía desarrollar esa función de conexión entre la sociedad civil y las instituciones europeas que motivó su aprobación", y ello por diversas razones. Éstas deben en primer lugar buscarse en la escasa efectividad del instrumento como consecuencia de la no vinculación de la Comisión a los resultados de las consultas. No hay rastro, en efecto, en la legislación comunitaria del resultado de estas prácticas. Por otra parte, se puede vincular la pobre incidencia de este instrumento con la ausencia de "una regulación específica de las medidas y de los procedimientos consultivos y participativos (con la única excepción que representa el Reg. UE Nº 211/2011 antes referido) que habría asegurado la atribución de derechos de participación concretos accionables ante el Tribunal de Justicia"[75]. Por último, se ha puesto de manifiesto que "en un momento en el que se agudiza cada vez más el sentimiento de aislamiento de los ciudadanos y su distanciamiento de las instituciones representativas, un instrumento como la ICE corre el riesgo de servir para poco: de hecho los instrumentos de democracia participativa sólo pueden desempeñar un papel importante si vienen acompañados de una revisión de los mecanismos de democracia representativa, de tal manera que las instituciones públicas resulten realmente, y no sólo sobre el papel, accesibles para los ciudadanos, sobre todo en el ámbito de los procesos decisorios legislativos"[76].

Recientemente la Comisión, a la luz también de las dificultades que surgen en la puesta en práctica del instrumento para la participación ciudadana previsto en el apartado 4 del art. 11, ha llegado a proponer algunas modificaciones orientadas a facilitar el acceso de los ciudadanos a este mecanismo[77]. Sin embargo no se ha planteado ningún cambio en relación a la eventual vinculación de la Comisión a los resultados de la

[74] D. FERRI, *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, en *Le Istituzioni del federalismo,* 2/2011, 329. En las últimas elecciones del 2019 se ha registrado no obstante un significativo aumento de la afluencia a las urnas, que se sitúa alrededor de valores cercanos al 51% de quienes tiene derecho a voto.

[75] A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, en *forumcostituzionale.it, 20 de noviembre de 2018,* 3.

[76] G. DE TOGNI, *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice) tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, en *osservatorioaic.it, septiembre de 2014,* 5-6.

[77] El 13 de septiembre de 2017 la Comisión Europea —sobre la base de una consulta pública realizada en 2017— adoptó una propuesta de Reglamento (COM(2017)482) para sustituir al Reglamento (UE) Nº 211/11 sobre la iniciativa de los ciudadanos europeos. El 12 de diciembre de 2018

iniciativa. Esta última por tanto no ha considerado ningún modo de convertir un instrumento —que a día de hoy todavía pertenece al catálogo de los mecanismos de *soft law*— en prácticas más claramente estructuradas. Si bien es cierto que la ausencia de requisitos y restricciones, típica en los instrumentos de *soft law*, tiene la ventaja de permitir a los mecanismos de democracia participativa evolucionar libremente, también deja en terreno desconocido las consecuencias prácticas de una herramienta que corre el riesgo de convertirse en algo meramente simbólico o, a lo sumo, servir para confirmar decisiones ya adoptadas en las sedes institucionales tradicionales.

De todo lo planteado resulta evidente que a día de hoy es muy complicado decir qué incidencia tendrá en el futuro el camino escogido, a pesar de todas las limitaciones que presenta la participación democrática en la Unión Europea, en la reactivación de un proceso de integración inmerso actualmente en una fuerte crisis, como se ha expuesto.

En todo caso, se es consciente, desde luego, del hecho de que tales instrumentos no son suficientes por si solos para superar los límites y las dificultades con los que se encuentra el proceso de integración europea que, así como depende de factores diversos y mútiples, requiere al mismo tiempo una intervención amplia y sobre muchos frentes con el fin de solucionar la actual crisis. La esperanza es, no obstante, que la introducción de instrumentos participativos efectivos, pueda contribuir a recuperar un proceso de integración capaz de superar los límites, bien documentados, de la aproximación eficientista. Lo cual es posible, por tanto, solamente si la introducción y puesta en valor de estos instrumentos se acompaña de reformas adecuadas en el plano institucional dirigidas a dar solución al problema del del déficit democrático de la Unión, reformas que sitúen en el centro del sistema al Parlamento y, con él, la representación política[78], y que se orienten, además, a una oportuna aplicación del principio de subsidiariedad. La aproximación eficientista, que está en la base de la construcción europea, como es evidente y se ha pretendido mostrar a través de estas páginas, no pone el acento en el problema del déficit democrático porque se considera que la adhesión al proyecto de integración y la erosión de la soberanía estatal, con la consecuente pérdida de capacidad decisional de los parlamentos nacionales, puede ser compensada por la validez de soluciones que son posibles únicamente a nivel europeo y no nacional. Ciertamente la crisis económica ha contribuido a desvelar carencias y contradicciones de aquel modelo, mostrando lo mucho que a día de hoy es necesario un proceso de integración "desde abajo", que superando esencialmente los límites del tecnicismo y la prevalencia de las exigencias financieras sobre la dignidad de las personas, el valor de las solidaridad y el derecho a la vida[79], pueda signi-

el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre la reforma. Las nuevas normas entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2020.

[78] Ver al respecto lo señalado en la nota 65

[79] Afirma E. TRIGGIANI, *L'Europa a rischio?*, en *sudineuropa.net,* diciembre de 2018, la necesidad de que Europa se refunde recuperando sus premisas culturales basadas en la dignidad de la persona y el derecho a la vida. "sobre estas bases es posible construir una nueva ciudadanía de la Unión que no esté

ficar un camino de efectiva democratización en el ámbito de la construcción de un nuevo espacio público europeo basado en el respeto y en el diálogo entre las identidades constitucionales individuales.

compuesta únicamente de derechos, adicionales a los asegurados por los ordenamientos nacionales; debe estar forjada sobre la garantía del respecto a otros valores y objetivos, fundados en la dignidad de la persona, fruto de la integración de las diversas identidades con miras a un proyecto común de desarrollo humano, y la solidaridad. Para alcanzar estos objetivos es indispensable basarse en la capacidad propulsora que da la puesta en valor del patrimonio cultural europeo común y la difusión de su conocimiento poniendo en el centro del proyecto el desarrollo cultural [...]. La integración europea puede así recuperar su espíritu originario, como valioso laboratorio de la democracia interdependiente, sólo retornando a las propias raíces y a su precioso patrimonio de civilización fundado sobre la protección y promoción efectiva de los derechos humanos tanto individuales como sociales, dando respuestas concretas y visibles a los problemas cotidianos de los ciudadanos, empezando por el problema migratorio. Se trata de la única forma posible para restaurar el nexo entre soberanía y democracia".

Title:

Populisms and sovereignisms *versus* European Union? Reflections on crisis of democracy and crisis of the european integration process

Summary:

1. Introduction. 2. What are populism and sovereignty? In search of their possible meanings and the pretensions behind them. 2.1. Populism. 2.2 Sovereignty. 2.3 Populism, sovereignty and democratic crisis. 3. The crisis of the European integration process between social inequalities, the democratic deficit and the lack of identity. 4. Reasons to stay together. The people, sovereignty and "good politics". European Union, subsidiarity and participatory democracy: in search of answers to the crisis of the European integration process.

Resumen:

El populismo y el soberanismo se han convertido ya en la aproximación casi inevitable para las reflexiones recurrentes sobre la crisis de la democracia y la crisis del proceso de integración europea. Si bien a menudo se los considera como dos caras del mismo fenómeno y generalmente utilizados en un sentido despectivo, se caracterizan por la incerteza definitoria y la ambigüedad. Esto deja en evidencia que, de hecho, mucho más fructífero que un uso a menudo poco crítico y engañoso de los dos neologismos es más bien un intento de entender qué hay detrás de la crisis de las democracias contemporáneas y del proceso de integración europea. En su ensayo, la autora concluye que algunos fenómenos degenerativos presentes hoy en el contexto europeo son un signo de la exigencia de espacio y de escucha de los "pueblos" y de los ciudadanos europeos; del imperativo, por tanto, de restablecer los hilos (hace tiempo interrumpidos) del diálogo necesario entre el pueblo, con sus necesidades, y las instituciones y los partidos, nacionales y europeos, llamados, por su parte, a dar respuestas adecuadas. Sin embargo, de este diálogo parece carente la Unión Europea precisamente debido a ciertos límites "genéticos" que la distinguen y que sólo pueden lograrse situando a los ciudadanos en el centro de los procesos de toma de decisiones, tanto a través de la potenciación de los instrumentos participativos como de cambios institucionales válidos destinados, en particular, a reconducir las decisiones dentro de sedes caracterizadas por un vínculo de responsabilidad hacia los "soberanos".

Abstract:

Populism and sovereignism have now become the almost inevitable landing place of recurring reflections on the crisis of democracy and of the European integration process. Often considered as two sides of the same phenomenon and usually used in a derogatory sense, these two terms are however characterized by uncertain definition and ambiguity. For this

reason, it seems far more useful, rather than an often uncritical and misleading use of the two neologisms, try to understand what lies behind the crisis of contemporary democracies and of the process of European integration. In the essay the Author comes to the conclusion that some degenerative phenomena, that today are easily visible, are the sign of the need for space and listening to the "peoples" and European citizens and therefore of the urgency to re-establish the long-interrupted threads of a necessary dialogue between the people — with their needs — and institutions and national and european parties, which are asked to provide adequate answers. However, this dialogue, that appears to be lacking in the European Union due to certain "genetic" limits that distinguish it, can be established only by placing citizens at the center of the decision-making processes, both through the enhancement of participatory tools and through valid institutional changes, aimed in particular to bring the decisions back into institutions characterized by accountability towards "sovereigns".

Palabras clave:

Populismo; soberanismo; democracia; Europa; subsidiariedad

Keywords:

Populism; sovereignism; democracy; Europe; subsidiarity.