

CARTA DESDE EUROPA

¿Construir el Estado a hurtadillas?

En el conflicto que enfrenta al Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea observamos la lucha sobre quién es realmente la última instancia, lo cual plantea la cuestión general de la naturaleza de la UE bien como organización internacional, bien como Estado federal.



Ursula von der Leyen el pasado febrero. Foto: European Parliament



Wolfgang Streeck

Director emérito del Max Planck Institute for the Study of Societies de Colonia.

20 may 2020 07:00

La sentencia sobre el Public Sector Purchasing Program dictada por el Tribunal Constitucional alemán ha puesto en evidencia otra línea de fractura presente en el

edificio de la Unión Europea consistente, en este caso, en la constatación de los diferentes conceptos de norma constitucional presentes en los diversos sistemas legales vigentes. Existen paralelos en este caso con el Reino Unido, donde el tipo de constitución característica de la UE, escrita paso a paso por un tribunal de última instancia (el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, TJUE), chocaba con la tradición profundamente enraizada de gobierno mediante el parlamento, lo cual contribuyó de una u otra manera al desenlace del Brexit. En el conflicto que enfrenta al Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, observamos la lucha desplegada entre dos tribunales de última instancia poderosos sobre quién es realmente la última instancia, lo cual plantea la cuestión general de la naturaleza de la UE bien como organización internacional, bien como Estado federal.

La fuerte posición del Tribunal Constitucional alemán en Alemania constituye una parte esencial de la herencia política del periodo de posguerra del país. Es comparable a la disposición presente en la Constitución alemana de 1948 de que las tropas alemanas, incluso si se hallan bajo mando internacional, no pueden desplegarse sin un mandato parlamentario precisamente definido. Ambas situaciones limitan la discreción del poder ejecutivo federal y ninguna de las dos se amolda fácilmente con otra obligación constitucional impuesta sobre el gobierno alemán, que dicta la prosecución de la cooperación internacional como uno de los objetivos nacionales.

En general, los amplios poderes del Tribunal Constitucional alemán constituyen una posibilidad de veto incómodo para los distintos gobiernos en lo que atañe tanto a la política externa como a la política interior. Esto es así aunque en ocasiones la referencia al Tribunal como potencial aguafiestas pueda mejorar la posición negociadora del país. Por otro lado, el Tribunal, en la mayoría de los casos, se esfuerza por acomodarse al gobierno que se halla en el poder. Esto es lo que ha hecho también en el caso del PSPP, dado que se abstuvo de prohibir al Bundesbank (el banco central alemán) de participar en el programa de compra de bonos del Banco Central Europeo (BCE). El Tribunal insiste, sin embargo, en su autoridad para decidir si las acciones de los órganos del Estado alemán, en este caso el Bundesbank, podrían infringir los derechos constitucionales democráticos y políticos de los ciudadanos y ciudadanas alemanes, alegando que aquellas acciones no están cubiertas por la norma constitucional alemana o por los tratados internacionales legalmente ratificados por el Estado alemán.

“El Tribunal Constitucional alemán, adecuándose a su mandato constitucional, insistía en que la UE, el BCE y el TJUE no pueden extender su jurisdicción sobre los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas alemanes frente al Estado alemán”

Las implicaciones de ello son enormes. El Tribunal Constitucional alemán, adecuándose a su mandato constitucional, insistía en que la UE, el BCE y el TJUE no pueden extender su jurisdicción sobre los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas alemanes frente al Estado alemán. Aunque esto puede parecer trivial, ello implica que la UE no es (todavía) un Estado federal, sino que depende de los poderes específicos delegados por sus Estados miembros —uno de los magistrados declaro en una entrevista: “En tanto que no estamos viviendo en un Estado europeo, la pertenencia de un país a la UE se rige por la norma constitucional de ese país”—.

La sentencia del Tribunal Constitucional alemán también implica que las constituciones, incluyendo la constitución de facto de la UE, no puede ser modificadas colateralmente

desde el exterior. Tampoco pueden ser ignoradas bajo la presión de una crisis, siguiendo el fatídico veredicto de Carl Schmitt “ser Notsand ist die Stunde der Exekutive” —“la hora de la necesidad es la hora del poder ejecutivo”—, por no mencionar el igualmente fatídico dictum alemán, existente también en inglés y español, “not kennt kein Gebot” — la necesidad no conoce ley alguna—.

Así pues, si deseamos que la UE sea soberana, dice el Tribunal Constitucional alemán, somos libres de acometer un proceso de revisión formal de los Tratados, seguido por la celebración de los referéndums pertinentes allí donde ello sea constitucionalmente imperativo para que los cambios introducidos en los mismos se conviertan en ley nacional. Federalismo, ¿por qué no?, pero a plena luz del día por favor, no como efecto colateral de la gestión de la crisis por parte del BCE sancionado por un TJE activista — por supuesto, una revisión federalista de los tratados, de hecho cualquier tipo de revisión de los mismos, no se halla a efectos prácticos sobre la mesa ni en estos momentos ni el futuro a la vista—.

“Enfriar la excitación retórica suscitada por la dureza alemana tal vez requiera que el Estado alemán pague más por su hegemonía europea de lo que puede extraer de sus votantes-ciudadanos golpeados por la crisis”

Resulta interesante constatar que entre los analistas, tanto de izquierda como de derecha, no se comprende el grado de incomodidad que ha sentido el gobierno alemán ante la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional justo en el momento en que Alemania está a punto de ocupar la presidencia de la UE durante el segundo semestre de 2020. Enfriar la excitación retórica suscitada por la dureza alemana tal vez requiera que el Estado alemán pague más por su hegemonía europea de lo que puede extraer de sus votantes-ciudadanos golpeados por la crisis.

Peor todavía, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán ha planteado la cuestión de todas las cuestiones, que los gobiernos europeos han aprendido dolorosamente a evitar, referida a la verdadera naturaleza y a la finalidad real de la UE. La tentación de la clase política alemana de utilizar la indignación europea ante la posición del Tribunal Constitucional para deshacerse de él debe ser enorme. Ello ampliaría el espacio de maniobra del poder ejecutivo, lo cual colocaría al gobierno alemán en línea con la tendencia general verificada por doquier en las democracias capitalistas, notablemente a la luz de los comportamientos constatados, por ejemplo, en Polonia y Hungría.

Reducir los poderes del Tribunal Constitucional alemán no sería fácil, ya que su prestigio entre los ciudadanos y ciudadanas alemanes es alto. Sin embargo, una enmienda constitucional que lo convirtiera en un tribunal de segunda última instancia respecto al TJUE podría prosperar, especialmente si se lograra crear la impresión de que ello ayudaría a combatir el covid-19 y el desastre económico que puede acompañarle. La mayoría de dos tercios necesaria en el Parlamento alemán podría ser factible, ya que es verosímil esperar que el SPD y los Verdes colmarían los votos negativos emitidos por los parlamentarios de la CDU/CSU opuestos a la aprobación de la reforma. ¿No sería este un lindo regalo para que Merkel lo ofreciese al Consejo Europeo, cuando Alemania ocupe la presidencia de la UE el próximo 1 de julio?

“La degradación del Tribunal Constitucional alemán debería ser bienvenida por quienes, como el filósofo Jürgen Habermas, abogan por un ejército europeo propio concebido como vehículo conducente a la creación de un Estado europeo”

La degradación del Tribunal Constitucional alemán debería ser bienvenida por quienes, como el filósofo Jürgen Habermas, abogan por un ejército europeo propio concebido como vehículo conducente a la creación de un Estado europeo. La necesidad de obtener el mandato del Bundestag ha constituido con frecuencia un problema, cuando se ha exigido a Alemania que contribuyera con el envío de tropas a “misiones” desplegadas en lugares como Iraq, Libia, Siria, Mali o Afganistán. La puesta fuera de juego del Tribunal Constitucional, al menos en lo que atañe a la política exterior y la cooperación internacional, supondría que el gobierno alemán tendría menos dificultades a la hora de superar la oposición parlamentaria. Úrsula von der Leyen, ahora presidenta de la Comisión Europea, se encontró en más de una ocasión en la tesitura de no poder hacer un favor a estadounidense o franceses a causa de las predecibles objeciones del Bundestag.

En todo caso, inmediatamente después de que el Tribunal Constitucional hubiera anunciado su sentencia, los miembros alemanes del Grupo Verde del Parlamento Europeo exigieron a la Comisión que iniciara un procedimiento formal de infracción contra Alemania, aunque el gobierno alemán no hubiera hecho nada para implementar el dictamen del Tribunal y no estuviera claro en absoluto que fuera hacerlo. Von der Leyen, una antigua incondicional de Merkel, inmediatamente siguió sus pasos, expresando sus temores de que determinados países del este de Europa como Polonia pudieran sentirse en otro caso estimulados a seguir sus pasos y en consecuencia optar por desobedecer al TJUE.

En concreto, Von der Leyen se refirió incidentalmente a la sentencia sobre el “Public Sector Purchasing Program” como un caso de violación de la “soberanía europea”. Los procedimientos de infracción llevan su tiempo y en cualquier caso habrá muy pocos países europeos dispuestos a interrogarse sobre cómo afectaría a su soberanía, si la UE lograra afirmar netamente la suya; estos países esperarán realmente hasta el último segundo antes de pronunciarse, confiando en que los alemanes se batan por ellos. Con toda probabilidad, el procedimiento concluirá, o quizá no comenzará jamás, a cambio de que Alemania incremente su contribución al próximo presupuesto europeo, tal vez tras haber llevado al matadero a su Tribunal Constitucional como cordero sacrificial inmolado en los altares del europeísmo.

Con independencia de lo que pueda suceder, es preciso señalar dos cosas. La primera es que el gobierno alemán encontrará la manera para permitir que el BCE haga “todo lo que sea necesario” para mantener el euro con vida —si ello es coronado por el éxito es otra cuestión—. El euro es la fuente última de la riqueza alemana y si bien no está en absoluto claro por qué Italia, España y Francia muestran tanto entusiasmo por depender del mismo, para Alemania se trata de su cuerda de salvamento en estos tempos de estancamiento capitalista secular.

“La devastación económica de los países mediterráneos es estructural, y tan profunda que no puede ser remediada mediante transferencia, con independencia de su volume”

La segunda es que aunque el BCE, el presupuesto de Bruselas, el Banco Europeo de Inversiones y *tutti quanti* puedan encontrar durante unos cuantos años más los medios necesarios para mantener en el poder a las clases políticas de la declinante periferia meridional mediante inyecciones de recursos europeos y la materialización de capitulaciones alemanas simbólicas manejadas con habilidad, ello no hará nada para detener la devastación económica de los países mediterráneos.

Esta devastación es estructural, enraizada en su abdicación de la soberanía monetaria, y es tan profunda que no puede ser remediada mediante las transferencias, con independencia del volumen que estas asuman, que los sucesivos gobiernos alemanes puedan asignar económica o políticamente. El resultado será una desigualdad creciente tanto entre países como en el interior de estos, y una hostilidad internacional cada vez más intensa. La hora de la verdad se aproxima para las promesas vacías de Alemania, efectuadas a partir de la temeraria esperanza de que nunca tendrán que ser materialmente cumplidas, y cuando ello ocurra, la decepción será exponencialmente virulenta.