

Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

CRISES Report II – 21 October 2019

**Lecture by Professor Russell A. Miller (Washington & Lee University)
on ‘The German Executive and the Refugee Crisis’**

Course: CRISES – Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space

Professor: Sabrina Ragone

Name Student: Lisa Quernes

Matricola: 1900081844

Bologna, 12 December 2019

A ‘Crisis of Executive Power’

On October 21, Russell A. Miller, J.B. Stombock Professor of Law at the Washington & Lee University in London, gave a lecture on ‘*The German Executive and the Refugee Crisis*’. His lecture was part of the Jean Monnet Academic Modul ‘CRISES – Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space’ at the University of Bologna.

Professor Miller began his lecture by taking up the current issue of democratic backsliding which he described as a ‘crisis of executive power’ in EU member states. Poland, Hungary, and Italy are three cases highlighted by Professor Miller, which exemplify how individual leaders attempt to increase their executive powers. By attacking and restricting the legislative and judiciary branches, they threaten democratic principles, the separation of powers, and limit mechanisms for checks and balances on the executive. To show that the ‘crisis of executive power’ spreads globally, Professor Miller referred to the cases of US-President Donald Trump, Philippine President Rodrigo Duterte, and Turkish President Recep Tayyip Erdogan. Thereby, he showed that the ‘strong man populist’ approach in politics is not only a challenge confined to Europe but exists on a global scale.

To make sense of the occurrence of democratic backsliding, Professor Miller explained that scholars often compare the political situation today with the collapse of the *Weimarer Republik* and the seizure of power by the National Socialists in the 1930s. Such authors, like Yascha Mounk¹ or Timothy Snyder², warn against a potential ‘Weimar 2.0’ and a repetition of devastating history. Professor Miller, however, stipulates that this comparison is not a constructive approach to address the issue of democratic backsliding in Europe. Rather than looking for adequate solutions, this approach leads to wrong conclusions about the increase of executive power.

Germany’s Strong Executive

To underline his argument, Professor Miller pointed to the case of post-war Germany’s constitutional response to its previous ‘strong man dictatorship’. Rather than focusing on how the National Socialists took power, one should ask how Germany established a democracy afterwards. The result might seem counterintuitive. Instead of limiting the leader’s executive

¹ Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge, USA: Harvard University Press.

² Snyder, T. (2017). *On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century*. New York: Tim Duggan Books.

power, the German Basic Law establishes a strong executive branch in favour of a strong state. Yet, Germany does not experience a democratic backslide into autocracy today.

Professor Miller described that three main factors allow for a strong executive branch in Germany. First, the constitutional framework grants the Chancellor the right to appoint the ministers and, following the *Richtlinienkompetenz*, to take the final say in cases of uncertain policy decisions. Neither the parliament, nor the Prime Minister or the courts deploy challenging means to check the Chancellor. Second, German legal theorists, like Carl Schmitt (1888-1985)³ favoured a strong state and still reinforce beliefs in a strong executive today. Third, Professor Miller stated that Germany's tradition and practice of confidence in a strong state to achieve decisive actions and stability continues to advocate a strong executive still today.

One example of Chancellor Angela Merkel's executive power is her decision in 2015 to leave the German border to Austria open for refugees to cross. Before taking her individual decision – often referred to '*Wir schaffen das!*' – to grant refugees access, she did not consult the Parliament. Her executive power allowed her to take the decision individually, which eventually did not only impact politics in Germany but in other European countries. Right wing populist parties used her decision to create anti-refugee narratives and to mobilize support for strict migration laws to regain control over the situation of migration. Professor Miller claimed that this paradoxically shows how Chancellor Merkel's strong executive power encouraged other European leaders to increase their executive power at the expense of the legislature and judiciary – leading to a democratic backslide.

Nonetheless, despite a strong executive, Germany does not experience such a democratic backslide. This indicates that a strong executive does not automatically translate into a loss of democracy. How can this be explained?

Guardrails – Limits to the Executive

Professor Miller provided an answer to this question by referring to the concept of 'guardrails of democracy'. This concept was first introduced by Steven Levitsky and Daniel Ziblatt in their book '*How Democracies Die*', published in 2018.⁴

³ Carl Schmitt was one of the most famous but disputed German jurist and political theorist, part of the NSDAP during National Socialism. His work influenced subsequent legal theory but remains controversial due to his close association and juridical-political allegiance with Nazism.

⁴ Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group.

Professor Miller explained that guardrails of democracy comprise two main principles which are, first, mutual toleration and second, institutional forbearance. The latter principle implies that elected officials are prohibited to take legal actions which intentionally prioritize one group of individuals over another groups. This is crucial for the protection of minorities and to prevent discriminatory policies. The principle of mutual toleration describes that one acknowledges the political opposition's legitimacy to compete for power through the democratic process and within constitutional rules. In this way, opposition parties are not seen as mere enemies, but as legitimate actors and part of the democratic political setting.

According to Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, guardrails of democracy are equivalent to democracies' written rules in the form of constitutions and fundamental rights. However, the authors state, democracies are mostly immune to a democratic backslide if the written constitutionalized rules are also accepted and understood as unwritten rules in society.⁵

Professor Miller relates the concept of guardrails of democracy to his example of Germany. He claims that Germany's democracy does not experience a backslide despite its strong executive because it has effective democratic guardrails in place. According to him, Germany's democratic guardrail is strongly linked to its post-war culture of remembrance of World War II and the Holocaust. The feeling of responsibility by past, current and future generations to prevent such devastating history from happening again, sets limits to the actions of a strong executive – or guides its actions. This case can be made, for instance, by seeing Chancellor Angela Merkel's decision to let refugees cross the border to Germany as a humanitarian act. Her action can be justified as being guided by the written and unwritten guardrail of the sanctity of the human dignity, constituting Article 1 of the German Basic Law.

Professor Miller stated that each country and society have their own guardrails, and that guardrails can change over time. They serve as moral and normative safety nets in democracies, which limit the power of strong executive branches. Professor Miller concluded his lecture by encouraging to think about one's own country's guardrails, and about guardrails which might be weakened in country's which experience a democratic backslide. Identifying the guardrails of a country in backslide, might help to better understand which principles and norms need to be encouraged or promoted to return to democracy.

⁵ Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group. p. 2.

Critique

After having presented the main points and arguments raised during the lecture on '*The German Executive and the Refugee Crisis*' by Professor Miller, some reflected criticism needs to be voiced.

While Professor Miller provided insightful cases to support his arguments, it would have been beneficial to reflect more on the concept of guardrails of democracy to question – and to establish – its plausibility. How, for instance, are guardrails for democracy conceptually different from societal norms, principles or values? How do these concepts differ in guiding and limiting politicians' actions and decisions? A conceptual differentiation and reflection on the meaning of norms, principles, values, and guardrails could help to prevent conceptual overlap and confusion in the scholarly discussion and current debates on the topic of democratic backsliding and how to counter it.

The answer to why Germany does not experience a democratic backslide despite its strong executive could, thus, be presented with more credibility. I agree, that the remembrance of World War II and the Holocaust in Germany serves as guardrail to uphold democratic principles and upholds against xenophobic and populist voices. A week ago, on December 6, Angela Merkel for the first time visited the Memorial Auschwitz-Birkenau in her function as German Chancellor to commemorate the people killed in the concentration and extermination camp under the rule of Nazi-Germany. Acts like this are a sign that the memorial and remembrance is upheld.

However, it is not granted that current and future generations will do the same, or that they actually recognize this guardrail of democracy as such that guides and limits the executive power. Professor Miller stipulated that guardrails of democracy change – and can get lost. Germany is not facing a democratic backslide yet. However, if people accept ever lower standards of democracy or the abuse of executive powers, they might enter a downward spiral of a declining democracy. It is questionable if guardrails of democracy can help to stop such a dynamic, if the judiciary or legislature are already weakened.

Countermeasures to such backslides or downward spirals might need to be initiated by the very people who live in the state, who want to uphold political principles and practices. They can act as counterbalance to the executive, outside the state's legislative and judicial branches. Guardrails alone, as suggested by Professor Miller, might not be the core means to prevent democracies with strong executives to enter a democratic backslide.

REPORT2_MILLER: GERMAN EXECUTIVE AND THE REFUGEE CRISIS

On the twenty first of October the course crises- critical risks for integration and solidarity in the European space provided for the Jean Monnet Crises module of the University of Bologna, hosts Professor Russel A. Miller. He is currently teaching at the Washington and Lee School of Law and is an expertise in Public Law, Comparative Law, German Law and Legal Culture. The lesson is focused on the role the executive has in the contexts of crises with a particular attention on the refugee crisis of 2015 and the German response to it. The debate evolves alongside with what Professor Miller refers to as the rise of “strong men” of the right-wing populism. Such political actors are commended by the concentration of the executive around one man while taking distance from democratic institutions, especially the parliament. This has incremented a true crisis of the political parties which have now at their nucleus their leader. A portion of this phenomena is triggered by the refugee crises as the “strong men’s” imaginary of Europe is that of a fortress with closed borders. The refugee crisis and the political crisis are set within the broad context of the European crisis of integration. The report today focuses somehow with all of them, which represent the general crises of our generation by jeopardizing democracy. Academic literature is giving particular relevance concerning this phenomenon, among others works such as “How democracies die” (Stevens & Ziblatt, 2018), “*The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save It*” (Mounk, 2018) and “*On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century*” (Snyder, 2017) are brought to the class attention¹. When talking about how democracy could die the main example used by scholars is the reference to the ideology of national socialism. This has led some people to refer to the hodiern context as “Weimar 2.0”. Contemporarily, one cannot deny the critical impact the refugee crisis had and is still having on European democracies, representing a true challenge to which the European Union was not prepared. Germany has had a lead role on the refugee crisis of 2015 involving the fluxes created by the war in Syria. In this delicate moment not even the strong German Constitutional Court had chosen to serve as a check on the refugee crises, while what none had done Merkel did alone through to the power she has access to. Thus, it appears interesting considering the broad power of the executive in Germany in opposition to the fears of executive power concentration.

German Chancellor Angela Merkel has been trying to convince her European counterparts to formulate a common response to the refugee fluxes (Benvenuti & Toygur). On the other hand, mainly the Eastern European group led by Hungarian Prime Minister, Viktor Orban, has been actively opposing nearly every part of the proposals. The issue has become not only a humanitarian crisis but also another important test for European integration itself after the economic crisis. In this scenario Germany appears to be a lone voice. The country is the one which better reacted to the economic and financial crises after the fall of the Lehman Brothers in New York and in 2015 responded to the most

Cfr: Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. *How democracies die*. Broadway Books, 2018.

Mounk, Yascha. *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press, 2018.

Snyder, Timothy. *On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century*. Tim Duggan Books, 2017.

critical point of refugee crises by opening the border. This is precisely the question addressed today: Why don't we look at Germany?

The report will follow the guideline of the day going through the German model of chancellor democracy discussing the history and reasons that led to this model, the role and position Germany took through the refugee crises and the core will be the reflection on the executive in crises period which is a debate of fundamental importance. As much as the German system could work, the principle of check and balance is fundamental to prevent a backlash to democracy. For this reason, the final section of the confrontation deals with the limits of power and guardrails to democracy.

Germany chancellor democracy

In order to understand the impact of Angela Merkel's action and how she alone was able to open the border on August 2015, one should be familiar with the German institutional history. Therefore, the first section of Miller's contribute is addressed to retrace the theoretical framework of the German state functioning from Weimar until today. The prewar Weimar constitution instructed an establishment where the executive was divided between the chancellor and the elected president, splitting the atom of the executive. The two shared power as the president could dismiss the chancellor and the parliament serving as a check on the government. From there soon, Carl Schmitt would have crafted in pre-Nazi Germany a credible state theory. This theory engages with decisionism- a political, ethical and jurisprudential doctrine- which understands power by seeing how decisions are actually made. According to decisionism it is not the content to determine the validity of the decision, but rather the fact that it is a decision made by using a correct method and enacted by the proper authority representative of the sum of the German folk and guarantor of the Constitution (Hirst, 1988). It was Adolf Hitler who captured the essence of such theory. During Weimar period the parliament kept collapsing due to economic breakdown after the destruction of first World War. The historical period was characterized by crises of both reconstruction and Great Depression with the Parliament being not a good source to manage the circumstances, eventually leading to Weimar failure and the tragedies of Nazi period. The political lesson though lies elsewhere, i.e. when crises threat, a strong leadership is needed to respond. This moves from the idea that real governments can't be assessed in peace time meaning that the true validity of a government appears in state of emergencies and this is where a strong leadership is needed. Hence, Germany post-war *Grundgesetz* did not respond to Hitler's abuses by radically restricting the executive, to the contrary the basic law of 1949 made a significant break from Weimar involving a spectrum and breadth of the executive power. The goal of Germany in 1949 was to redeploy the power in one chancellor in the name of stability, effective governance and post-war reconstruction. The role of the president was overwhelmed leading to its functions intended as formality and not a check on the chancellor who enjoys the broad executive power. The vitality of Germany's democratic system and the quality of its political leadership - chancellors such as Konrad Adenauer (1949-1963), Willy Brandt (1969-1974), Helmut Schmidt (1974-1982), Helmut Kohl (1982-1998) and now Angela Merkel - have been enormously impressive. In the six decades of the Bundestag, there have been only eight chancellors signing a remarkable element of stability while in the same period of time, Italy has had almost 40 prime ministers. Article 65 of the German basic law states that "the Federal Chancellor shall determine and be responsible for the general guidelines of policy"². The German case cannot depart from two deep traditions of this country involving the

² Retrieved from https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html#gl_p0295

enduring confidence and state trust of its people as well as the parties being disciplined so that the chancellor can count on those in order to grant parliamentary majority. On behalf of such statements, the first rule of procedure in Germany is that of the Rektlinienpolitik, meaning that if there is a dispute between the chancellor and the ministers, the chancellor will decide. The ministers serve ultimately with managerial role, a feature that emerges in the information exchanged which can be asked by and forwarded to the Chancellor while the opposite is not contemplated. The parliament also has a weak control over the head of the executive who in turn owns an office within the parliament to symbolically assert the power he or she has and how intrinsic this power is within the parliament. Starting from those premises, the thesis presented today moves from post war Germany Grundgesetz which did not respond to Hitler's abuse of power by radically restricting the executive, instead it doubled down on the executive power. The refugee crisis is a profound example of how this power works. The following section of the report will provide an analysis of the executive functioning vis a vis the refugee crises of 2015.

The refugee crises and the German response: A strong leadership

With the growing insurrections in Syria in 2011, an exodus in large numbers has emerged. The turmoil and violence have caused mass migration to destinations both within the region and beyond, defined as the "worst humanitarian disaster since the end of the cold war" (Berti, 2015). It is difficult not to remember the news in summer 2015 when 71 refugees and migrants from Iraq, Syria and Afghanistan were found dead in the back of a lorry in the proximity of the Austrian- Hungarian border. This had a huge impact on Angela Merkel as she was in Austria at the time on an official visit: from here the famous words "Wir schaffen das"- "We can manage this". In summer 2015, Angela Merkel emerged as a leading figure in the European response to the refugee crisis with the decision to open the border to the fluxes of refugees coming from the Middle East, Eastern Asia and North Africa, often through Hungary as a transition country. Truly, the borders were already opened but the case brings up the discrepancies of the two pillars of European migration regulation which are antagonistic to one another (Favilli,2010). On one hand lies Schengen that has officially abolished border control at the borders of the Member States. On the other, the Dublin regulation determines that the place of first arrival is responsible for the examination of the application for asylum as well as provides for the transfer of the asylum seekers to the Member State of first arrival. This way even though the Dublin Regulation aims to prevent secondary movements within Europe, refugees flee from the place of first arrival toward northern European countries or they try not to get their digital prints in the place of first arrival recurring to risky means of transport (Belloni, 2016). If we think of Schengen it overlooks the fact that there are mechanisms at hand that would have allowed Germany to legally close the border. As a matter of fact, a military solution was proposed to prevent refugees entering, and legally Germany could have done it. What Merkel did was overcoming Dublin, she alone took the decision to open the border. That is where the strong executive comes at stake, an action of such impact can be done only in countries with a strong leadership on command. This decision changed Germany forever. It probably changed politics in Europe and Professor Miller suggests this changing politics of the world leading to his thesis to look at Germany to face crises. The Syrian refugee crisis just as the fluxes from the Mediterranean route have shaken the European common policy on migration and asylum. The migration crisis has opened the way to the return of "security" as subject of study of International Relations and as a priority topic of debate among policy makers (Cecorulli,2013). At the same time, in 2015 Germany through Merkel's response, has

included “solidarity,” “responsibility,” and “*Willkommenskultur*” -culture of welcoming- in response to the crisis (Holmes & Castaneda). The ideas discussed above stress the necessity of a strong executive when considering crises. The class is asked to think about in what matters is needed an immediate action through a tough decision. It is immediately brought up the climate emergency. In Italy for example the government has been working on a Green New Deal, but no ecological imperatives have been stated even if the effects of climate change are becoming more and more evident. The problem here appears to be the incongruities between the short- and long-term effects. If one thinks for example on measures that would limit the environmental damages, these could at the same time cause unemployment. This in turn could surely foment electorate angry leading perhaps even to revolution. Furthermore, seen the recent trend of the politics and its consensus it may appear almost fighting leaving this kind of power to the executive. An example consists with the East Central European countries which provide evidence for the “other face of strong executives”. In fact, historically in Hungary as in other CEE countries, there were some moments of quick flourishing of liberal democracy followed by an equally quick delegitimization of it through the conduct of one man. The governments of these countries maintain the superficial appearance of democracy by holding elections, while seeking to undermine any institutional safeguards that could prevent them from maintaining power in perpetuity (Bugarcic, 2014). Furthermore, when talking about the refugee crises it is not difficult imagining the opposite scenario, i.e. the complete closure of the borders to the asylum seekers. If one thinks of Orbán’s decision and even the veto-s posed by the “Visegrad” group within the European council, the limits to provide action emerge clearly. Additionally, the political discourse and public policy leads to the criminalization of the migrant as by linking criminality with immigration violation, state authorities can justify a policing or security response rather than a human rights approach (Guild, 2009). This is the case of Italy amongst others, with the approval of the so-called Security Decrees (d.l. 113/18; d.l. 53/2019) signed by the former Home Secretary, Matteo Salvini, who in August 2019 had asked for “full powers”, a formula not so different from the one used by Benito Mussolini during fascism.

Limits on chancellor power

Seen the extraordinary powers of the German chancellor and its use during the refugee crises as well as the more complex political scenario in Europe, the class engages with the limits on the chancellor power. The timing of opening the border has not been the best for Angela Merkel political career either at home or abroad (Toygur & Benvenuti, 2016). A first most obvious limit to the chancellor power is the electoral censure. After the move of opening the borders, Alternative for Deutschland (AfD), the far-right wing political party created in 2013, has had an increased consensus. In contrast to the AfD’s rise, Angela Merkel and her party declined losing 10% of the votes in political polls. Although there is no evidence of the connection between the results, this is an interesting data to keep into consideration. In connection to anti-immigration sentiment and more in general another limit in Germany derives from federalism which represent a possible check. Germany’s largest political parties- the center-left Social Democratic Party (SPD) along with the combined center-right Christian Democratic Union (CDU) and the CSU- are involved in a coalition governing agreement with Merkel at the helm (Helms,2006). This coalition ensures that Merkel has the majority in parliament according to the abovementioned tradition, but she needs the support of all three parties to stay in power. The CSU governs the wealthy German state of Bavaria. The Bavarian elections in

October 2018, facing AfD increasing consensus linked to anti-immigration feelings, threatened the long-standing parliamentary block at the point a compromise was reached with the Bavarian conservative leader Horst Seehofer on migration policy (New York Times, 2018). These first two limits indicated are strictly connected to election and parliament majority. As for institutional control, one cannot avoid referring to the Constitutional Court and the principle of separation of powers. The legal framework for separation of power involves statutory basis for executive action to comply with existing law and to act only pursuant to the law. Additionally, in connection to the limits of the chancellor, according to the *wesentlichkeitstheorie*- awareness theory- it comes that there are some state actions that are so fundamental to the society that the parliament has to be consulted. It should not appear surprising that the AfD in 2018 presented a complaint to the Constitutional Court in relation to Angela Merkel's immigration policies asking to investigate on her decision to open the borders to the refugees. The complaint was made by appealing to the harm caused to the parliament by Merkel making a decision of such impact without consulting it, violating the separation of powers and the principle of power balance. The judges of Germany's highest court unanimously threw out legal complaints brought by the AfD as immigration doesn't qualify as *wesentlichkeit* and no subjective harm was done to the parliament. A final limit to the executive power considered in this venue is identified with deep state resistance which by not being political remains and resists when politics change. In fact, in the USA they might block the wheel of Trump administration, still in this case Germany cannot count on deep state resistance.

Conclusive thoughts: Guardrails of democracy

The current crises Europe is facing has intensely confronted democratic institution. The rise of right-wing populism led by representative strong men is a phenomenon that is rising in political polls. Today's mix of urgency and uncertainty sets the stage for sustained crises presenting a series of challenges of huge impact (Heifetz et al., 2009). Strong leadership in crises context may be a solution as we look at the German example, still it cannot work without investing into guardrails of democracy. Seen the delicate political scenario as well as the rise of political feelings of nazism and fascist evocations, what reassures us that Germany won't have a backslide to that period is represented indeed by the guardrails of democracy and the investments on behalf of mutual toleration and institutional forbearance. The audience is asked what they have to advocate and cherish for in Italy after having discussed the German model. From the discussion it arises the appeal to trustworthy of politics, consistency on ideology, political concern over personal concern and presidential loyalty to the nation. A central position is given to Italian courts which have proved their independence and impartiality, as it was in the dynamic with the Sea Watch 3 case of June 2019 in relation to the abovementioned security decrees, while neither the EU-Commission nor any European government brought about the solution for the disembarkation of 40 survivors aboard the NGO ship (Cfr: seawatch.org). Another guardrail consists into keeping foreign policy under control. This connects with the German case as agreements with countries such as Libya or Turkey must be kept under control seen the dictatorial and poorly human rights orientated nature of their political institution. Finally, the class is dismissed with the request to think of a visible guardrail, like the "Memorial to the Murdered Jews of Europe" monument in Berlin, to recall the folk to improve democracy and advocate for it.

Bibliography

- Belloni M., (2016), "Refugees as Gamblers: Eritreans Seeking to Migrate Through Italy", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*
- Berti, B., (2015) "The Syrian refugee crisis: Regional and human security implications." *Strategic Assessment* 17.4: 41-53.
- Bugaric, (2014). "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge". *LEQS Paper No. 79*.
- Ceccorulli, M., "Le migrazioni internazionali e le nuove minacce alla sicurezza." *Rivista italiana di politiche pubbliche* 8.1 (2013): 79-100.
- Favilli, Chiara, (2010). "Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione." *Diritto, immigrazione e cittadinanza*.
- Guild, (2009). *Security and Migration in the 21st Century*.
- Heifetz, R., Grashow A., and Linsky M., (2009) "Leadership in a (permanent) crisis." *Harvard business review* 87.7/8 .62-69.
- Helms, L., (2006) "The Grand Coalition: Precedents and Prospects." *German Politics & Society*, vol. 24, no. 1 (78).
- Hirst, P., (1988) "Carl Schmitt—decisionism and politics." *Economy and Society* 17.2: 272-282.
- Holmes, S. M., and Castañeda, H., (2016) "Representing the "European refugee crisis" in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death." *American Ethnologist* 43.1: 12-24.
- Miller R. A., class conference 21.10.2019 personal notes, *German Executive and the Refugee Crises*. University of Bologna, Modulo Jean Monnet.
- New York Times, "German Hard-Liners Want to Close Borders, Threatening Merkel Coalition." Retrieved from: <https://www.nytimes.com/2018/06/15/world/europe/germany-merkel-migrants-bavaria-seehofer.html>
- Seawatch, "Sea-Watch and Cpt. Rackete Enforce Human Rights Where EU Fails." Retrieved from: <https://seawatch.org/en/sw-and-cpt-enforce-human-rights-eu-failed/>
- Toygür, I., and Benvenuti, B., (2016) "The European response to the refugee crisis: Angela Merkel on the move." *Sabancı Üniversitesi: Istanbul Policy Center, Istanbul*

Claudia González Boluda

Crises - critical risks for integration and solidarity in the European space

Profesora Sabrina Ragone

CRISIS DEL EJECUTIVO ALEMÁN



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ÍNDICE

- Deriva autoritaria de los regímenes políticos. La figura del “strong man” . p.3
- El Ejecutivo Alemán..... p. 5
- Liderazgo del Canciller.....p. 7
- Crisis del Ejecutivo alemán.....p. 8
- Conclusión.....p. 9
- Bibliografía.....p. 11
- Anexos.....p. 12

Deriva autoritaria de los regímenes políticos. La figura del “strong man”

Definimos **autocracia** como aquel régimen político en el que una sola persona gobierna sin someterse a ningún tipo de limitación y con la facultad de promulgar y modificar leyes a su voluntad. Cuando pensamos en el inicio de un periodo de autarquía, con la consecuente muerte de la democracia, imaginamos tanques, golpes de estado y constituciones derogadas. Sin embargo, atrás parecen quedar aquellos tiempos en los que los golpes de Estado parecían ser la mejor y la más efectiva forma de tomar el poder.

Desde los años 60, el número de levantamientos ha ido descendiendo drásticamente. Los cambios de liderazgo comenzaron a hacerse efectivos mediante procedimientos electorales más abiertos, largos y controlables. Por ello, el hecho de que estos cambios en el poder se produzcan mediante procedimientos democráticos como los procesos electorales no garantiza que el régimen político que sigue a estas elecciones sea democrático.

El poder, rodeado de tentativas para corromperse, para no ser ejercido de manera despótica necesita de contrapesos y sujeción estricta a la ley. Desde el punto de vista democrático, no es tolerable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté supeditada al Presidente de la República, o que los organismos públicos de derechos humanos desaparezcan para dar lugar a defensorías permisivas con los abusos de las autoridades. Estas acciones, que solo se podrían calificar de autárquicas, se traducen, finalmente, en una merma de los derechos humanos de los y las ciudadanas pertenecientes a dichos regímenes. Bien podría servirnos como ejemplo la retirada de Trump del consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Sea como fuere, Trump no es más que una parte del auge del autoritarismo que se extiende en todo el planeta. En Europa, el fortalecimiento de la derecha autoritaria en países como Hungría, Austria y ahora Italia es parte de esta tendencia. Human Rights Watch, la Organización defensora de los derechos humanos en todo el mundo, denuncia las derivas autoritarias de países como Polonia y Hungría. Estados que se han servido de los fondos comunitarios para la consecución de fines políticos de lo más cuestionables, por lo que es razonable preguntarse si la UE debe continuar financiando ataques a los valores que suponen los pilares democráticos de la Unión.

Pregunta que resulta clave en la crisis del derecho comunitario europeo a la que parece que estamos atendiendo estos días.

Una de las características que presentan este tipo de regímenes es aquella que podríamos denominar como la “**identificación de los enemigos del pueblo**”. Hace una década se experimentó una revolución de la información y los medios de comunicación; los líderes de occidente creían que las redes sociales crearían una especie de “poder del pueblo” que movilizaría políticamente al pueblo, tal y como se vio reflejado en “La Primavera Árabe”.

Sin embargo, los líderes autócratas sacaron otra lección de esto; el Estado podía usar los datos para reforzar su control político. Derivado de esta lección, se implantó en nuestra actualidad política la amenaza de las llamadas “**fake news**”, utilizadas, en la mayor parte de los casos, para enfrentar a la población contra un colectivo al que se le acusa de ir contra el Estado. Ejemplo que vemos reflejado en la decisión de Trump de declarar la guerra al FBI desde el primer día de su mandato, ya que éste podría representar una amenaza a su poder.

Quizás, otro de los elementos que más preocupa del auge del denominado “**strongman**” es el mensaje que envía: ¿Por qué imitar sistemas políticos como los de Alemania o Francia, con todos los controles y equilibrios que impiden que hasta los líderes más decididos asuman problemas crónicos, cuando un líder determinado puede ofrecer una vía alternativa que logre una mayor seguridad y orgullo nacional? Mientras esta posibilidad pueda ser tomada en consideración, la mayor amenaza que se nos presenta hoy en día son los hombres fuertes que comienzan a abrirse paso y los que están por venir.

Este contexto recuerda bastante al fin de la **República de Weimar** y la llegada del **Nazismo** en el 1930. Ante la preocupación de que caigamos en el error de repetir nuestra propia historia, politólogos y estudiosos del campo alarman de esta situación; pero no muestran interés en estudiar precisamente cómo se llegó a la democracia en Alemania después de la caída del nacionalsocialismo. Este ensayo, pretende arrojar algo de luz sobre este asunto, por lo que se centrará en presentar la **estructura del Gobierno Federal Alemán**, así como la figura del “**Canciller alemán**” y sus particularidades frente al **Presidente Federal**.

La **Ley Fundamental para la República Federal de Alemania**, promulgada el 23 de mayo de 1949, está basada en la **Constitución de la República de Weimar**, pero permite una mayor autoridad a los gobiernos de los Estados federados. Una de las diferencias que presenta con la Constitución de Weimar es la configurada por el papel del jefe de Estado. Mientras que el *Reichspräsident* de Weimar tenía determinadas prerrogativas para formar gobierno y hasta podía gobernar en contra de la mayoría parlamentaria¹, en la actualidad el Presidente Federal solo cuenta con funciones representativas.

En Alemania, el camino que condujo a la creación de la **Asamblea Federal** fue un proceso complicado para sus ciudadanos. Tras las traumáticas experiencias de la República de Weimar y el régimen nacionalsocialista, los “padres” de la Constitución alemana llegaron a la decisión de que el presidente no debía ser elegido directamente ni por el Parlamento federal², ni por el pueblo. La idea, propuesta por Theodor Heuss³, era la de crear una **institución especial**, que se dedicase únicamente a la elección del presidente cada cinco años.

Dicha iniciativa fue bien acogida entre los políticos alemanes y el procedimiento para elegir al jefe de Estado quedó determinado en el **artículo 54, apartado 3, de la Constitución Federal**. Así, la Asamblea Federal queda conformada por los diputados del *Bundestag* y el mismo número de personas enviadas por los **Parlamentos** de los dieciséis Estados federados.⁴

Llegados a este punto, es relevante establecer la distinción entre estas dos figuras: el Canciller y el Presidente Federal. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Alemania, no es la figura del presidente la que cumple funciones ejecutivas; la persona que ocupa el cargo de Canciller federal tiene en sus manos la jefatura del Gobierno y, con el apoyo de los miembros de su Gabinete, decide sobre todos los asuntos de gobierno. En cambio, las tareas del Presidente son de carácter

¹ Posible gracias a los llamados “decretos de urgencia”, uno de los factores elementales que llevaron al hundimiento de la primera democracia alemana.

² Esto se hacía con la pretensión de no disminuir la influencia de la cámara de los Estados federados o el *Bundesrat*.

³ Primer presidente de la República Federal de Alemania. (1884 -1964)

⁴ Estos últimos no deben ser necesariamente políticos, en muchos casos se han enviado también personalidades del mundo del deporte o la cultura. Podría decirse que el propósito de este procedimiento es el de otorgarle un mayor carácter popular y de representación a la Asamblea Popular.

representativo y protocolar; éste debe ser el encargado de representar el país en el extranjero y pronunciarse imparcialmente en materia de política interior.

El Presidente de Alemania puede proponer al *Bundestag* un candidato a la cancillería, además puede mandar la disolución del *Bundestag* para convocar a nuevas elecciones cuando un canciller ya no cuenta con el apoyo mayoritario de su “bancada” parlamentaria. Sin embargo, sus competencias tienen un perfil más bajo y pueden abarcar desde la comprobación de la constitucionalidad de las leyes aprobadas en el Parlamento y firma de estas, hasta el decreto de amnistías⁵. No obstante, su figura tiene un fuerte poder simbólico pues su misión es guiar el debate social. Mientras que el Canciller gobierna según la ideología de su respectivo partido, el Presidente debe actuar como si no tuviera filiación política, representando a “todos los que viven en el país”.

Como hemos dicho, la constitución de 1949 otorgó al canciller muchos más poderes de los que durante la República de Weimar, del mismo modo que redujo fuertemente el poder del presidente. Es por esto que actualmente se conoce a Alemania como una "**Democracia canciller**", haciendo referencia al papel del canciller como jefe ejecutivo del país. En esta democracia el gobierno federal o *Bundesregierung* está formado por la canciller y sus ministros del gabinete.

En el marco constitucional alemán, caracterizado por un fuerte ejecutivo, el Canciller federal dirige la acción del Gobierno y coordina la actuación de los miembros del Gobierno. Los ministros federales están al frente de sus respectivas “carteras” en el marco de los principios del canciller, pero el campo de acción de sus actividades queda determinado por el canciller federal. Es por esto que se dice que los ministros están bajo el “servicio” del canciller. Los ministros de Estado, secretarios parlamentarios y funcionarios públicos no forman parte del Gobierno federal, pero ejercen de apoyo en sus funciones.

⁵ Como las otorgadas a varios terroristas de la antigua banda armada RAF.

Liderazgo del Canciller

El papel del Canciller ha cambiado mucho a lo largo de la historia moderna de Alemania. No obstante, desde la fundación de la República Federal, el canciller ha sido el líder efectivo del país. Actualmente sigue siendo así; no es baladí mencionar que la actual titular de este cargo, **Angela Merkel**, es considerada la mujer más influyente del planeta por la revista Forbes; con la autoridad tanto de tomar decisiones determinantes en política interna como de cambiar el rumbo de la política mundial.

Ya en 1920, el jurista y teórico político Carl Smith⁶ advertía de que todo gobierno con la capacidad de acción decisiva debía incluir un elemento dictatorial en su constitución. Así, se esforzó por eliminar lo que veía como un tabú que rodeaba el concepto de dictadura y demostró que el concepto está implícito siempre que el poder se ejerza por otros medios que no sean “los lentos procesos de la política parlamentaria y de la burocracia”. De este modo, “si la constitución de un Estado es democrática, cada ejercicio de poder estatal independiente de la aprobación de la mayoría puede llamarse dictadura”.

Evidentemente, estas argumentaciones fueron tomadas en consideración por el Nacionalsocialismo alemán. Pero este hecho no debe confundirse con la identificación de la teoría política de Smith y la propugnación del totalitarismo. De hecho, de muchas de estas proposiciones bebe actualmente la política alemana⁷; con la salvedad de que en un régimen democrático como el alemán se imponen límites importantes al poder de la Canciller como la **moción de censura constructiva**, que permite a los diputados destituir al canciller del *Bundestag*, así como el principio de la **separación de poderes**, del cual se deriva la concepción de que hay cosas “tan importantes para el Estado” que el gobierno no puede regular por ley sin que estas sean aprobadas por el Parlamento; hablamos por ejemplo de las leyes relacionadas con los derechos individuales, con la educación o la acción militar.

Sobre estos dos principios descansa la democracia alemana y es por ello que no podemos en ningún caso identificar fuerte liderazgo político con autarquía si existen elementos democráticos efectivos de control del poder.

⁶ Politólogo y filósofo jurídico conservador de origen alemán, miembro del partido Nazi. (1888 – 1985)

⁷ Hecho reflejado en el liderazgo del canciller y su capacidad para tomar decisiones determinantes.

Crisis del Ejecutivo alemán

Sin embargo, este liderazgo incuestionable que hasta ahora desempeñaba la canciller Merkel comenzó a tambalearse en medio de la **crisis de los refugiados**, cuando en junio de 2018 la Canciller se comprometió a buscar soluciones a la crisis europea a escala europea y bilateral en la cumbre de la Unión Europea.

Desde el inicio de la crisis de los refugiados en 2015, la Unión Social Cristiana abogaba por aplicar mano dura contra los solicitantes de asilo⁸. Ante esto, la Canciller alemana respondió que devolver a los solicitantes de asilo a los países europeos donde fueron registrados por primera vez no era parte de la solución. Su propósito era el llegar a acuerdos bilaterales con algunos países de la UE como Italia para que aceptaran la devolución de solicitantes de asilo. Esta vía le costó a la Canciller la pérdida de apoyo de sus aliados bávaros, la CSU.

En estos momentos se temía por la caída del Ejecutivo alemán, en un país donde sus ciudadanos valoran la estabilidad y la predictibilidad, especialmente entre el electorado conservador. Efectivamente, las elecciones celebradas en 2019 demostraron la pérdida de la característica estabilidad política de la “locomotora de Europa”, forzando a Merkel a negociar una amplia alianza. Meses después, Merkel anunciaría que no optaría en diciembre de 2019 a su reelección como líder de la Unión Cristianodemócrata, ni tampoco sería candidata a canciller al final de la presente legislatura, en 2021.

⁸ Discurso que se explica entre otras cosas por el miedo al auge del partido de extrema derecha AfD, que mantiene un discurso xenófobo y antiislamita.

Conclusión

Actualmente nos encontramos en un escenario de incertidumbre donde, ante la pérdida de liderazgo de los “jefes” occidentales, producida por la inmersión en dinámicas de equilibrio y de control del poder que, aunque encuentran su razón en los principios democráticos, son observadas por parte de la población como límites a la capacidad de toma de decisiones efectivas. En un contexto como el actual, donde convergen en el espacio político multitud de crisis de distinto tipo, (Crisis económica, crisis de legitimidad, crisis de representación, crisis de integración del derecho europeo, crisis de los refugiados, etc.) las masas comienzan a valorar negativamente la incapacidad del líder de adoptar medidas decisivas, que vayan en contra de lo dictado por aquellos organismos que ejercen un control sobre su poder, como lo puedan ser la Unión Europea, el Tribunal de Justicia Europea o el Tribunal Constitucional del propio país.

Esta reflexión explicaría el auge de la extrema derecha en Europa; la llegada de partidos radicales a los parlamentos de Italia, Hungría, Alemania y, más recientemente, España. Partidos que albergan una retórica sorprendentemente similar a la de “la época más oscura de la Europa reciente” y que, muy posiblemente, tengan en consideración las propugnaciones del ya nombrado Carl Schmitt.

En países como España, el cuestionamiento de la democracia⁹ ha dado por resultado fuertes cambios en la emisión de voto, que como ya se constató en las últimas elecciones de noviembre de 2019, han dado la vuelta al panorama político; permitiendo la entrada con una gran representación de partidos ultraderechistas al parlamento¹⁰. Respecto a estos hechos se pronunció Merkel, el pasado 28 de noviembre, durante una rueda de prensa, advirtiendo del peligro de la llegada de los partidos de extrema derecha a las instituciones europeas y les enviaba un mensaje: “(...) A todos aquellos que dicen que no pueden expresar sus opiniones, les digo: si das tu opinión, debes asumir el hecho de que te pueden llevar la contraria. Expresar una opinión tiene sus costes. Pero la libertad de expresión tiene sus límites. Esos límites comienzan cuando se propaga el odio. Empiezan cuando la dignidad de otra persona es violada (...) Esta cámara debe oponerse al discurso extremista. De lo contrario, nuestra sociedad no volverá a ser la sociedad libre que es”.

⁹ Gráfico incluido en anexos.

¹⁰ Gráfico incluido en anexos.

A pesar de la fuerza de este mensaje, no hay retroceso a la decisión de la canciller. Merkel se marcha, dejando a Alemania con una agónica fórmula de gobierno y una Unión Europea ocupada en sus déficits democráticos, bloqueada en el Brexit, sin líneas claras para el futuro y, lo más importante desde la perspectiva aquí abordada, sin nadie que lo lidere. Todo ello con la extrema derecha amenazando con desbordar el consenso político construido tras la Segunda Guerra Mundial.

Bibliografía

Carbajosa, A. (2019). *El avance global de la autocracia se topa con resistencias crecientes, asegura Human Rights Watch*. EL PAÍS.

Fredrik Bergström, C., Rittleng, D. (2016). *Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers*. Oxford: Oxford university press.

Gil, A. (2018). *El paso atrás de Merkel marca el fin de un liderazgo en Europa dominado por la austeridad y los recortes frente a la crisis*. Eldiario.es.

Gracia, A. (2017). *Solo la mitad de españoles ve satisfactorio lo logrado en 40 años de democracia*. El Español.

Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018). *This is how democracies die*. The Guardian.

Redacción BBC. (2019). *Extrema derecha en Europa: quiénes son sus líderes*. BBC

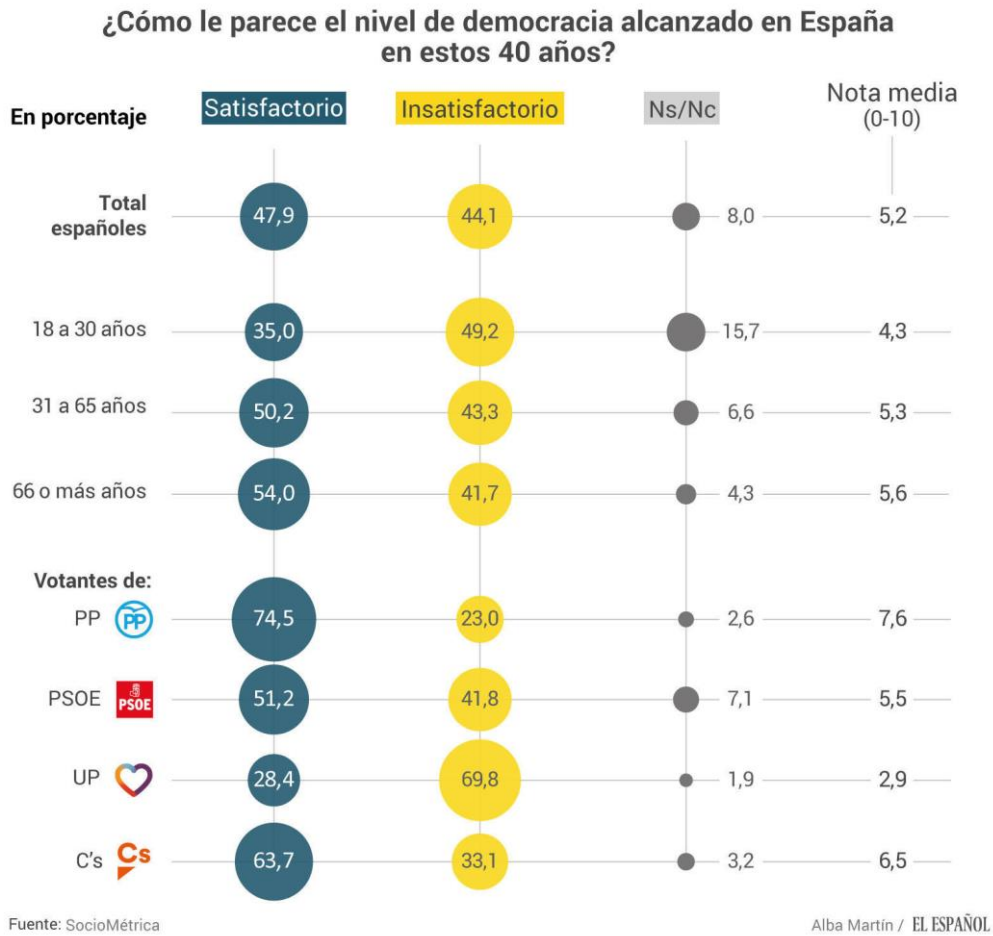
Redacción Cadena Ser. (2019). *El encendido discurso de Merkel contra la extrema derecha*. 5/12/2019, de Cadena Ser Sitio web: https://cadenaser.com/ser/2019/11/28/internacional/1574957880_787572.html

Romero-Castillo, E. (2012). *¿Quién elige al presidente de Alemania?* DW.

Walker, T. (2018). *Why the world should be worried about the rise of strongman politics*. THE CONVERSATION.

Anexos

1. Sobre el cuestionamiento de la democracia en España (15 de junio de 2017):



2. Resultados electorales al Congreso de los Diputados de noviembre del 2019.



TRASFORMAZIONI E RIFORME DELLE COSTITUZIONI NAZIONALI DURANTE E DOPO LA CRISI FINANZIARIA: Il ruolo delle Comunità Autonome spagnole e delle Regioni italiane

Modello napoleonico e crisi

Tra le principali vittime della crisi economia e politica scoppiata tra il 2007 e il 2008, troviamo sicuramente gli enti locali. In quanto erogatori di prestazioni sociali e servizi alla comunità, essi hanno risentito in maniera particolarmente forte delle politiche adottate in seguito alla sempre più grave mancanza di risorse finanziarie nei Paesi UE.

Sono diversi i modelli di governo locale presenti nel nostro continente. Il più diffuso ed esportato è senz'altro il modello francese napoleonico, che si distingue da quello del self-government britannico e dal modello dell'area germanofona e scandinava. Il modello napoleonico è nato in Francia con i decreti emanati nel 1789 e si è poi diffuso, con alcune modifiche, in molti altri Paesi europei a partire proprio da Italia e Spagna. Se da un lato tali decreti si ispiravano a un riordinamento del territorio nazionale decentralizzato, dall'altro, la legislazione napoleonica si caratterizzava come la massima espressione dell'accentramento. Principio cardine di questo modello, che ritroviamo ancora oggi negli ordinamenti che lo hanno adottato, è quello dell'*uniformité*: organizzazione della governance uniforme ed eguale grazie alla presenza di un unico ordinamento per tutti gli enti locali, dai Dipartimenti (Province in Italia e Spagna) ai Comuni. Il comando dal centro passava attraverso l'organizzazione dipartimentale e la figura del prefetto, dando vita al cosiddetto «carattere bicefalo» del governo degli enti locali. Il modello napoleonico ha resistito anche alla nascita del regionalismo, talvolta rinnovandosi: le regioni sono nate solo dopo la Seconda Guerra Mondiale; in Italia le prime elezioni regionali si sono svolte nel 1971, mentre in Spagna si comincia a parlare di Stato autonomico solo nella Costituzione del 1978. In entrambi i casi, nonostante le regioni godano di potestà legislativa e di ampi poteri decisionali (diversamente da quelle francesi), rimane costante la presenza del governo centrale nell'ordinamento.

Il governo locale post-crisi

Il modello francese, oltre ad essere il più diffuso, è anche quello che ha risentito maggiormente della crisi globale degli ultimi anni: il governo locale di Italia, Spagna, Portogallo e Grecia è stato oggetto di profonde riforme territoriali come conseguenza della mancanza di risorse adeguate da parte degli Stati per la gestione della recessione.

In particolare, nel periodo post-crisi si è venuta a creare una doppia tendenza a livello mondiale: prima verso il decentramento, e poi verso il riaccentramento dei poteri. La prima, spesso formalizzata con riforme costituzionali, è una tendenza che in realtà dura da decenni e che ha interessato tutti i continenti. Tutti i Paesi, chi più chi meno, hanno conosciuto il sistema federale o regionale in forme e modi diversi, dall'America latina all'Europa. La tendenza al riaccentramento, invece, è piuttosto recente e convive con quella precedente. Viene attuata con una serie di tecniche legislative e non, sia negli Stati decentrati che in quelli unitari, generalmente per motivi di carattere esogeno e in seguito all'adozione di politiche di austerità. Ciò non significa che gli Stati regionali siano tornati ad essere unitari ma che, attraverso una serie di misure, vengono riportati alcuni poteri al centro. L'autonomia, infatti, è ad oggi vista come un vizio e non più come una virtù e il modello collaborativo tra Stato e regioni presente prima della crisi, è saltato completamente.

Una delle principali influenze che possiamo definire "esogene" è quella dell'Unione Europea, che è intervenuta direttamente con una serie di misure che hanno inevitabilmente interessato le politiche nazionali dei Paesi membri. Sono state adottate riforme fino ad allora ritenute estranee per l'Unione Europea, la quale si è trovata impreparata e probabilmente senza i mezzi necessari a reagire. Un'importante svolta in questo senso è rappresentata dal Regolamento 407/2010, che ha istituito il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (il cosiddetto fondo salva Stati) volto a garantire assistenza finanziaria ai Paesi membri in difficoltà. Il primo Paese a richiedere questo intervento e quindi a firmare il Memorandum d'intesa è stata la Grecia nel 2010, seguita dal Portogallo nel 2011 e poi dalla Spagna nel 2012: in tutti questi casi, le condizioni poste dall'accordo per poter ottenere gli aiuti riguardavano proprio riforme profonde dell'amministrazione locale; la tendenza generale è, infatti, quella di considerare gli enti locali come dei capitoli di spesa e non più come un'opportunità. L'Italia, che non ha sottoscritto alcun Memorandum, ha ricevuto una raccomandazione stringente da parte dell'UE che ha avuto come diretta conseguenza l'irrigidimento delle procedure amministrative di tutti gli enti pubblici. Le riforme varate, quindi, hanno inciso notevolmente sull'assetto dei governi locali e Italia e Spagna hanno seguito, con forme diverse, traiettorie molto simili intervenendo sugli enti intermedi, tra cui le province e le unioni di comuni (*mancomunidades* e *comarcas*), le città metropolitane e altre associazioni di varia natura.

Lo Stato autonomico spagnolo

L'ondata democratica che ha interessato i Paesi europei nel secondo dopoguerra ha coinvolto la Spagna solo trent'anni più tardi, quando nel 1978 la nascita della Costituzione ha consacrato la fine del periodo dittatoriale e l'esordio dello Stato democratico e sociale. Lo sviluppo del Welfare State è stato accompagnato da un importante processo di decentramento territoriale che ha dato vita allo

Stato autonomico spagnolo come lo conosciamo oggi. Decentramento, infatti, è sinonimo di democrazia: da un lato garantisce l'integrazione e unità statale, dall'altro permette un maggiore avvicinamento dei cittadini al processo decisionale. La Costituzione spagnola del 1978 riconosce per la prima volta che l'unità dello Stato non è sinonimo di omogeneità, ma che al contrario può essere compatibile con il riconoscimento della pluralità nazionale. Era compito del Costituente risolvere il problema delle diversità regionali (fino ad allora rifiutate dal regime franchista) e fare i conti con una serie di caratteristiche storiche, culturali, linguistiche, comuni ad ogni regione del Paese.

Il disegno del decentramento territoriale contenuto in Costituzione è sostanzialmente aperto e, a differenza dell'Italia, non c'è una disposizione che elenca quante e quali sono le Comunità Autonome presenti nel territorio dello Stato. Viene semplicemente riconosciuto il diritto all'autonomia, definendo la procedura per acquisirla. Nello specifico, sono previste due modalità per costituirsi in Comunità Autonome: una via più rapida, che ha permesso alle Comunità con una maggiore identità di assumere direttamente tutte le competenze legislative desiderate, enumerate nell'Art. 149 Cost. (es. Catalogna e Paesi Baschi); e una via graduale, per quelle Comunità meno forti dal punto di vista storico e culturale, che hanno dato origine a quelli che possiamo definire "Statuti di seconda generazione". In un primo momento, era loro consentito l'accesso solo ad alcune competenze ordinarie (contenute nell'Art. 148 Cost.) che solo dopo cinque anni potevano essere ampliate attraverso una riforma statutaria. Ciò significa che in principio le Comunità Autonome cosiddette "storiche" godevano di un'autonomia maggiore rispetto alle altre e solo dopo gli accordi politici firmati nel 1992, le loro competenze sono state equiparate a quelle degli Statuti di seconda generazione. Così, a partire dalla fine degli anni '90, tutte le Comunità Autonome hanno ottenuto le stesse competenze e hanno istituito sistemi propri di sanità e istruzione, adottando politiche pubbliche riguardanti questioni sociali importanti quali ospedali, scuole, università. Tutto questo ha generato scontento e malessere in Catalogna e Paesi Baschi, che per la prima volta hanno perso la loro supremazia sul territorio spagnolo, cominciando a richiedere un'autonomia maggiore.

Gli Statuti di seconda generazione, contenenti i cosiddetti "diritti statutari", sono stati approvati proprio negli anni della crisi, tra il 2006 e il 2011, con l'obiettivo di rafforzare lo Stato sociale. Tuttavia, la crisi globale e i massicci tagli imposti dall'Unione Europea, accompagnati dal sempre più accentuato independentismo catalano, hanno reso impossibile raggiungere tale traguardo e anzi, hanno arrestato la crescita dello Stato autonomico. Le conseguenze sono state molteplici, sia sul piano normativo, sia su quello economico e sociale: oltre all'impossibilità di attuare i diritti statutari, cambia completamente il modo di interpretare le competenze e il decentramento territoriale. A riguardo, proprio a partire dal 2011 sono state emanate una serie di leggi che avevano come fine ultimo quello di riaccentrare le politiche e le competenze delle Comunità Autonome nelle mani dello Stato. Materie

come sanità e istruzione, ritenute troppo costose, sono state riportate al governo centrale, distruggendo di fatto i risultati fino ad allora raggiunti con l'inclusione dei diritti statutari. In effetti, il diritto statutario prevede la possibilità per le Comunità Autonome di attuare politiche per le quali è necessario sostenere spese piuttosto ingenti. Questo, ormai, non è più in linea con l'approccio basato sui tagli delle risorse e contenimento delle spese che caratterizza il periodo post-crisi della maggior parte dei Paesi europei.

Lo Stato regionale italiano

Il processo di decentramento territoriale italiano ha seguito una strada un po' diversa rispetto alla Spagna. Le Regioni sono state istituite con la Costituzione del 1948, ma solo con la Legge n. 281 del 1970 hanno cominciato effettivamente a funzionare. Il percorso di regionalizzazione si è protratto fino alla fine degli anni '90 con l'introduzione di una serie di riforme particolarmente rilevanti, tra le quali le cosiddette Riforme Bassanini, che fino al 1999 hanno contrassegnato l'andamento decentrativo delle funzioni amministrative del nostro Paese. Il culmine di tale percorso, però, si è avuto solo con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, che ha ricostruito l'Art. 117 ridefinendo le materie di competenza esclusiva dello Stato e concorrente tra Stato e Regioni e implementando la potestà legislativa residuale in capo alle Regioni. Così come costruito, l'Art. 117 Cost. appare molto chiaro, ma in realtà spesso risulta difficile definire dove inizia la competenza legislativa dello Stato e dove quella residuale, dando origine a un vero e proprio contenzioso costituzionale. In contesti di crisi come quello recente, lo Stato tende ad accentrare il potere decisionale e il rischio del contenzioso aumenta: è frequente l'impugnazione da parte del governo di leggi regionali, che accentua le tensioni tra centro e periferia. Una delle principali materie su cui lo Stato ha impugnato leggi regionali è quella del "coordinamento della finanza pubblica", prevista tra le materie di competenza concorrente contenute nell'Art. 117 Cost. La grave crisi economica e politica degli ultimi anni, proprio come accaduto in Spagna, ha spinto il legislatore a realizzare una riallocazione delle funzioni legislative e amministrative precedentemente devolute alle Regioni, al fine di controllare le spese e contenere le risorse. Molto spesso, infatti, sono state censurate leggi regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica, che in qualche modo avevano un effetto diretto o indiretto sulla spesa pubblica e che quindi si collocavano al di fuori del disegno centralizzante previsto dallo Stato per affrontare la crisi. Come si può vedere, la crisi politica ha avuto un peso piuttosto determinante sul decentramento territoriale italiano, spostando il cosiddetto «pendolo» dal decentramento, verso un sostanziale riaccentramento delle funzioni attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti di carattere emergenziale. Questi ultimi hanno seguito diverse tappe:

- Riallocazione in capo allo Stato non solo delle funzioni legislative già devolute alle Regioni, ma anche delle funzioni amministrative che l'Art. 118 va ad allocare in via primaria proprio in capo alle autonomie locali, secondo il principio di sussidiarietà. Tale principio è stato utilizzato in forma ascendente, con l'obiettivo di svuotare le autonomie locali delle proprie funzioni. L'idea che oggi sembra prevalere è quella che una minore autonomia possa garantire un maggior controllo e contenimento della spesa. È importante in questo senso ricordare il tentativo di riforma costituzionale, poi non realizzato, proposto dal legislatore nel 2016, che prevedeva un ampliamento dell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato e l'introduzione di una "clausola di supremazia". Quest'ultima prevedeva che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».
- Tagli lineari alle risorse pubbliche e corrispondente irrobustimento del sistema dei controlli della spesa. Si è centralizzato in capo allo Stato il controllo dei flussi finanziari al fine di risanare la finanza dello Stato. Politiche come la Spending Review e di tagli delle competenze degli enti territoriali, avrebbero infatti reso le Regioni in un certo senso "inoffensive".
- Riduzione dei centri di costo: i Comuni. Negli anni post-crisi essi non sono più visti come enti alla base del principio democratico della sussidiarietà, ma come semplici centri di costo. Questa è una visione che si è diffusa negli ultimi anni anche in altri Paesi, come la Spagna, dove si è cercato di ovviare al problema della presenza di un elevato numero di Comuni (centri di costo) attraverso diversi strumenti come quello dell'unione o della fusione.

Sull'ondata della crisi economica e politica, dunque il legislatore ha voluto seguire la strada dell'accentramento con i canali sopra illustrati. La Corte costituzionale italiana è intervenuta con la sentenza 220/2013 per dichiarare incostituzionali i decreti-legge utilizzati senza la presenza di una vera e propria situazione di "necessità e urgenza" come previsto dalla Costituzione. I DL 201/2011 e 95/2012 in particolare, non proponevano di introdurre una misura di emergenza, bensì una vera e propria disciplina di carattere strutturale che aveva come obiettivo ultimo l'abolizione delle province mediante una riforma costituzionale. Ciò nonostante, il legislatore nel 2014 ha proposto un ulteriore intervento legislativo, che prende il nome di "Legge Del Rio", che avrebbe di lì a poco trasformato in maniera piuttosto organica il ruolo della Provincia.

A scontrarsi con questo tendenziale accentramento dei poteri, è infine il recente fenomeno del cosiddetto "regionalismo differenziato", che consiste nella richiesta da parte di alcune Regioni (Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna) di un maggior grado di autonomia ed effettività, così come previsto dall'Art. 116 comma 3 Cost., in modo particolare per quelle materie centrali dello Stato

sociale quali la sanità, l'istruzione e il governo del territorio. In realtà il regionalismo asimmetrico è da tempo sperimentato in Italia con le Regioni a Statuto speciale e non è un fenomeno circoscritto solo al nostro Paese, ma rappresenta un ulteriore elemento di similitudine con lo Stato autonomico spagnolo, dove le richieste di un'autonomia speciale sono spesso sfociate in veri e propri tentativi di secessione.

Bibliografia

Pegoraro L., Pavani G., Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe, Donzelli, 2006.

Vandelli L., Tubertini C., Gardini G., Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Maggioli, 2017.

Saggio Tubertini C. La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?

Saggio Bolgherini S. 2015 - riforma enti locali Italia e Spagna in tempi di crisi

Fauri F., "L'Italia, la crisi e il ruolo dell'Unione Europea tra sfide e opportunità", in D. Strangio (a cura di), Istituzioni, disuguaglianze, economia in Italia. Una visione diacronica, Franco Angeli, 2018

Claudia González Boluda

Crises - critical risks for integration and solidarity in the European space

Profesora Sabrina Ragone

CRISIS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ÍNDICE

Introducción.....	p. 3
Especificidades de la crisis institucional española.....	p. 4
Crisis del Régimen del 78.....	p. 6
Crisis del Estado autonómico español.....	p. 8
Conclusión.....	p. 12
Bibliografía.....	p. 13
Anexos.....	p. 14

Introducción

Actualmente estamos asistiendo a la transformación del sistema político mundial; todavía no sabemos hacia dónde vamos, pero podemos percibir indicios de estos cambios. La crisis económica del 2008 parece desencadenar toda una serie de factores que minan la legitimidad del sistema. Nos encontramos ante una “reorganización de lo político” que nos lleva a ubicar la crisis institucional española dentro de un escenario más amplio del estrictamente nacional.

Sin embargo, debemos resaltar las especificidades de este caso, en el cual confluyen diversas crisis: crisis de la acción política, crisis de representación, crisis de la reconstrucción del espacio público, crisis de la cultura público-moral, crisis del sistema político de la transición y crisis del Estado autonómico. Quizás sea esta última la que más ha impactado en el contexto internacional, pero lo cierto es que, tal y como apuntan algunos politólogos como Fernando Vallespín, no es la única ni la más importante, aunque si pueda ser una de las que necesita resolverse con mayor urgencia.

Respecto a la primera de las crisis nombradas, la **crisis de la acción política**, cabe mencionar que esta se origina ante la imposibilidad de aplicar los instrumentos tradicionales del Estado de bienestar a una situación de creciente menesterosidad social. La imagen que proyecta esta crisis es la de que no son los votantes quienes verdaderamente deciden el curso de una sociedad, sino los mercados. Para algunos autores, como Lenio Luiz Streck, la solución a esta situación pasa por la vuelta al Estado-nación y la adopción de otro modelo de desarrollo; mientras que, para otros autores, como Habermas, la única salida para esta situación es la profundización del proyecto europeo y la reestructuración del sistema democrático en Europa.

Personalmente, creo que la óptima solución a esta crisis se lograría combinando ambas visiones; se debería apuntar a un objetivo común de creación de una comunidad supranacional que permita un verdadero gobierno en común, donde todos los Estados miembros contaran con el mismo poder real de decisión, al mismo tiempo que se exploran las vías de adopción de un nuevo modelo de desarrollo que lograra reducir el control de los Estados por parte de los mercados.

Si atendemos a la **crisis de la representación política tradicional**, vemos cómo entre el electorado se extiende la percepción de que los políticos no estarían representando a la ciudadanía, sino que éstos se estrarían limitando a gestionar y administrar. En España, esta visión estallaría en el conocido como Movimiento de los indignados del 15-M, con su famoso lema: “No nos representan”. El fin del bipartidismo, los denominados “Ayuntamientos del cambio” o el aumento de la participación ciudadana, son algunos de los efectos que se le atribuyen a la fuerza y al alcance de este movimiento, vivido en el 2011, cuyo objetivo era el de movilizar a los afectados por algún problema y buscar fórmulas de interlocución entre el poder político y estos.

Por otro lado, la **crisis de reconstrucción del espacio público** hace referencia a los nuevos flujos de comunicación que presionan para romper las distancias entre representantes y representados. A pesar de ello, estas nuevas formas no han sabido organizar a la ciudadanía entorno a proyectos claros de reclamación política, sino que, lo que lo que han dado por resultado ha sido un público fragmentado en esferas públicas desorganizadas. Además, hablamos de que las redes sociales son reactivas, en ellas no se dialoga o argumenta, sino que se mueven a base de flujos de halago o descalificación, su efecto sobre la política práctica es indudable.

Fenómeno que podemos observar en la dinámica de nuevos partidos políticos y muy especialmente en Vox, quien ha sabido polarizar el debate político en redes y que es el partido con más seguidores en Instagram, la plataforma que cuenta con más jóvenes entre sus usuarios. Para el experto en tendencias e innovación, Gustavo Entrala, este éxito se debe precisamente a que es la falta de profesionalidad que les caracteriza la que les aporta credibilidad entre los ciudadanos más desmovilizados y menos informados.

Al hablar de la **crisis de la cultura público-moral**, debemos ubicar su origen en la proliferación de innumerables escándalos de corrupción, que han extendido la idea de que nos encontramos ante una verdadera corrupción sistémica que ha tenido como consecuencia la degradación de la ética pública. Tal y como avalan diversos estudios politológicos, el fenómeno de la corrupción provoca menores niveles de satisfacción de la democracia, una mayor desconfianza institucional e interpersonal y una mayor aceptación de los

comportamientos de transgresión de normas. Todo ello contribuye al incremento del desánimo cívico, elemento clave en la comprensión de la crisis institucional española y que traerá consigo efectos como una mayor vigilancia ciudadana de la clase política, así como mayores exigencias en materia de transparencia.¹

¹ Estas nuevas exigencias guiarán la creación de La **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**. La cual tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

Una de las crisis verdaderamente merecedoras de nuestra atención para entender la gran crisis que atañe hoy en día al Estado español, sin menospreciar la capacidad explicativa de las demás, es la desencadenada por el **descrédito del régimen del 78**, reforzado por las reacciones encontradas con asiduidad en las redes en contra de la corrupción, los desahucios o contra nuevas medidas del gobierno. Fernando Vallespín afirma que “La crisis económica se tradujo en España en una indudable puesta en cuestión del marco político de convivencia.” La fractura que la crisis económica produjo en la sociedad se saldó con un ataque a la credibilidad de la clase política, así como al orden institucional, agravado, además por la corrupción y cuestión catalana, como veremos más adelante.

Solo se recuperará la confianza en la clase política y en las instituciones si se acuerda la revisión del marco de convivencia común, materializado en la Constitución del 78, para poder llevar a cabo su regeneración y renovación. Hasta que la clase política no entienda la urgencia de esta necesidad, continuará aumentando la distancia entre política y ciudadanía.

Lo cierto es que el sistema político surgido en el 78, basado en el consenso, venía a ser una cierta anomalía en la tradición política española, haciendo referencia a la inestabilidad política histórica, caracterizada por el confrontamiento. Ante el miedo al estallo de una revolución y la derivada necesidad urgente de llegar a una “democracia consensuada”, tres años después de la muerte del dictador se llega a una solución de transacción imperfecta pero que satisface a gran parte de los actores. La imagen que siguió a este proceso de apertura a la democracia fue la de “transición ejemplar” que perduró en el imaginario colectivo nacional e internacional durante largos años.

Sin embargo, con el paso del tiempo aumentó la crítica hacia este periodo, hacia la Generación del 78. Esto se agudizará a partir de la crisis, donde se empieza a poner en duda la interpretación generalizada: ¿Fue la transición tan beneficiosa como tradicionalmente se ha explicado? Se ponen en duda las bases fundacionales del régimen del 78, así como al conjunto del sistema político. Uno de los actores más afectados por esta crisis ha sido la corona, que ha experimentado un gran desgaste, ya sea por la cuestión del debate sobre la soberanía, como por sus prácticas deplorables². Se trata de una de las instituciones clave de la transición política que ha perdido toda su importancia actualmente; aunque con el estallido del conflicto catalán, algunos sectores de la población española han encontrado en la figura del rey el símbolo y la garantía de la unidad de España.

Respecto a los partidos de gobierno, su crecimiento, con la aparición de nuevos partidos, parecía hasta el momento no haber comportado a una anomalía política, ya que en España no se habían experimentado todavía gobiernos de coalición. Sin embargo, recientemente podemos afirmar que esta forma de gobernar en mayoría simple o absoluta, con el apoyo de otros partidos nacionalistas, parece haber llegado a su fin con los resultados

²https://www.elespanol.com/reportajes/20170412/207979702_0.html: “La noche en la que a Juan Carlos I se le cayeron encima un elefante, Corinna y la corona”. Artículo donde se explican las principales causas que llevaron a Juan Carlos I, rey de España durante el proceso de la transición, a abdicar en su hijo Felipe VI.

obtenidos en el pasado 10 de noviembre, y las posteriores negociaciones, que parecen apuntar a que el próximo gobierno en España, será un gobierno de coalición PSOE – Podemos.³

Lo que determina el cambio político en un Estado no son las diferencias en las preferencias de voto, experimentadas en España especialmente tras el 15-M, en las elecciones de 2015⁴; sino en el cambio de la forma del gobierno y las relaciones entre partidos. Nueva dinámica que, tal y como indican los resultados electorales de ambas elecciones celebradas en 2019, parece haber llegado para quedarse; imitando así al resto de países europeos.⁵

Por otra parte, vemos como los tribunales españoles están sometidos a la crítica al poder judicial, especialmente a determinadas condenas, y a la crítica de su desvinculación con la responsabilidad de enjuiciar y perseguir la corrupción. Se ha introducido una percepción de que el poder judicial no es ese poder al margen del poder político, sino que el poder judicial interviene en muchas ocasiones en la resolución de cuestiones políticas; como es el caso de la sentencia condenatoria a los jefes del 'procés' que ha agravado drásticamente el conflicto de Cataluña.

³ <https://www.publico.es/politica/psoe-unidas-gobierno-coalicion-avanzaria-temas-sociales-queraria-medio-camino-reformas-economicas-calado.html>: *“Las dos caras del Gobierno de coalición: fuerte en lo social pero sin reformas económicas de calado”*

⁴ <https://www.elmundo.es/espana/2015/12/20/5676faa222601d94038b458f.html>: *“España tumba el bipartidismo y deja en el aire el gobierno”*

⁵ https://elpais.com/politica/2019/06/14/actualidad/1560519253_851567.html: *“La coalición de Gobierno, norma en la Unión Europea”*

En relación con esta última idea, vamos a realizar un breve análisis de la crisis que más parece preocupar hoy en día a los españoles, que es la **crisis del Estado autonómico**, una crisis que se arrastra a lo largo de la historia de nuestro país, pero que se ha visto fuertemente agravada con el inicio del “procés” catalán. Y decimos que el origen de esta se remonta en el tiempo porque la denominada “fractura centro-periferia”, está presente de distinta manera desde el siglo XVI hasta la actualidad. Desde sus inicios, España fue la suma de diversos reinos, la corona de castilla y la corona catalano-aragonesa; sobre los cuales se observa un claro desequilibrio en la influencia sobre la evolución de España. La supremacía de Castilla provoca una serie de conflictos ya en el siglo XVII, con la primera revuelta de Cataluña.

La guerra del 1814, con sus sucesivos “Decretos de nueva planta”, supone la abolición de los privilegios para crear una estructura política centralizada y homogénea, para establecer un tipo de comercio sin trabas especiales. La gran pugna se produce entre los Austria y los Borbones, quienes se hacen finalmente con la victoria. Sin embargo, esto no impide que en Cataluña permanezcan sectores de “*Austrianismo resistente*” que apostaban por un modelo de Estado basado en una mayor pluralidad.

En el siglo XIX, la aparición de las ideas románticas irá acompañada del desarrollo de la ideología nacionalista que aparece en primer lugar como consecuencia de la Revolución Francesa. En Cataluña se empieza a expresar esta reivindicación del territorio como nación con el movimiento de la “*Renaixença*”. Es el momento en el que surgen las primeras organizaciones políticas que, como consecuencia de la consideración del territorio catalán como una nación, formularán al Estado español algunas reivindicaciones políticas. Todo esto se traslada a otros territorios como el País valenciano, Andalucía, o las Islas canarias, quienes, progresivamente, durante los siglos XIX y XX, reivindicarán un pasado específico. A pesar de ello, Cataluña y País Vasco continuarán gozando de un peso más determinante en esta cuestión.

En el 1873, con la llegada de la Primera República Española, se lleva a cabo el primer intento de federalismo; sin embargo, este tendrá poco recorrido desde el punto de vista institucional. Será con la Segunda República cuando se logre abandonar el centralismo del Estado liberal, consagrado en todas las Constituciones desde la de 1812 en Cádiz hasta la de la Restauración de 1876. A través de la Constitución de 1931, se articuló un tipo de Estado nuevo en relación con los dos modelos anteriores: el Estado integral, una especie de tercera vía entre Estado central y el Estado federal.

El nuevo modelo de organización territorial establecía la posibilidad de la creación de regiones autónomas; las cuales podrían conformarse cuando varias provincias limítrofes acordasen crearla. Estas regiones tendrían derecho a un Estatuto, con un gobierno y un parlamento propios. Sin embargo, la Federación de regiones autónomas quedaba prohibida.

Respecto a la cuestión de las competencias, se llegó a una solución bastante cauta y favorable para el Estado: El Estado se reservaba todo lo relacionado con la cuestión de la nacionalidad, la regulación de los derechos y deberes constitucionales, las relaciones con las confesiones religiosas, la defensa y la política exterior, la seguridad pública cuando afectaba a todo el país, el comercio exterior y las aduanas, la moneda, la ordenación bancaria, la política hacendística general y las telecomunicaciones. Mientras que las Regiones autónomas podían asumir competencias en materia de legislación penal, social, mercantil y procesal, la protección de la propiedad intelectual e industrial, seguros, pesas y medidas, administración

del agua, caza y pesca fluvial, la prensa y la radio, y la cuestión de la socialización de la propiedad; aunque la legislación debía de partir siempre de las Cortes.

Es por esto que se dice que, aunque se había avanzado en el proceso de descentralización frente al modelo centralista tradicional español, las competencias de las autonomías contaban con importantes límites y las Cortes podían rebajar mucho los estatutos, tal y como ocurriría con el caso catalán. El Estado Integral, sería, por tanto, una solución que pretendía el difícil equilibrio. Al final no lo consiguió porque no contentó al nacionalismo catalán, al mismo tiempo que aumentó la hostilidad de gran parte de la oficialidad hacia la República. Para los nacionalistas éste modelo era insuficiente, para los segundos constituía la “puerta al separatismo”.

Años después, estas aspiraciones de pluralidad y descentralización se verían destruidas por el Golpe de Estado que instauraría, en 1939, una dictadura fascista en España, basada en el centralismo y en el corporativismo. La dictadura franquista ejerció una fuerte represión contra la identidad cultural y lingüística. La cultura catalana fue una de las que más padeció esta represión bajo el lema franquista de: “Una patria, una lengua, una espada”.⁶ Además de la represión de la identidad cultural, este nuevo régimen supuso para España una vuelta atrás al Estado unitario y centralista borbónico; ya no quedaba ni un atisbo del descentralismo autonómico conseguido durante la II República.

Por todo ello, podemos afirmar que en España no ha habido un verdadero Estado autonómico hasta la Constitución de 1978. Con la llegada de la democracia en España, se reconoce que la unidad del Estado español es compatible con el reconocimiento de la pluralidad nacional; idea contenida en el **artículo 2 de la Constitución Española**: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*”

A pesar de ello, el problema que se observa es que dicha norma no vincula ninguna consecuencia jurídica de la región considerada como nacionalidad. Además, en la Constitución española no se preveían expresamente las comunidades autónomas, - como sí que se hace en Italia- únicamente se reconoce el derecho a la autonomía. La nueva democracia quería garantizar una sociedad de españoles y españolas libres e iguales; idea inconcebible sin una solidaridad comunitaria que guiase la libre unión de la pluralidad de individuos constituidos, de forma natural, en comunidades anteriores al Estado (municipios, regiones, naciones).

Las diversas vías que establece la constitución para acceder a esta autonomía pretendían el alcance de igualdad para todas las comunidades autónomas. Sin embargo, actualmente, algunos politólogos y politólogas señalan que es esta doble vía de acceso a la autonomía, la que arrastrará problemas en un futuro. Precisamente por señalar desde un principio la “especialidad” de unas comunidades frente otras.

El **art. 151.1 de la Constitución española** preveía un procedimiento especial de acceso a la autonomía, según el cual se podía obtener desde el inicio un mayor nivel de autogobierno. Además, el art. 151.1 permitió que se pudieran asumir mayores competencias, -con el límite de las reconocidas en exclusiva al Estado, por el art. 149.1-, cuando la iniciativa autonómica fuera acordada, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes,

⁶ <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/represion-franquista-cultura-catalana/20171121140851145531.html>: “*La represión franquista de la cultura catalana*”

por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia que representaran, también, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.⁷

Cataluña, País Vasco y Galicia accedieron a la autonomía mediante la disposición transitoria segunda y el procedimiento del artículo 151.2, utilizando la denominada “vía rápida”. Dicha disposición se aplicaba únicamente a estos tres territorios por haber plebiscitado, en la II República, estatutos de autonomía y por contar con regímenes preautonómicos. Andalucía, que no podía aprovecharse de la ventaja procedimental de la disposición transitoria segunda, alcanzó la autonomía plena cumpliendo los requisitos de la vía rápida; gracias a la modificación de la Ley Orgánica de referéndum que posibilitó la sustitución de la iniciativa autonómica, permitiendo la creación de la comunidad autónoma de Andalucía por la vía rápida, a pesar de que en Almería no se alcanzara la mayoría necesaria.

Más tarde, los **pactos autonómicos de 1981** entre UCD y PSOE organizaron el acceso a la autonomía del resto de regiones. Navarra obtuvo la autonomía plena gracias a la disposición adicional primera de la Constitución y el “Amejoramiento” del Fuero. El resto de las comunidades autónomas se constituyeron a través de la vía lenta. A pesar de ello, la Comunidad Valenciana y Canarias, alcanzaron competencias propias de la vía rápida gracias a las transferencias que les realizó el Estado General. Comenzaba así un proceso político de descentralización del poder.

Sin embargo, con los **acuerdos logrados en el 1992** entre el PP de Aznar y el PSOE de González, todas las comunidades autónomas alcanzaron el máximo nivel de las competencias. Se produce así la homogeneización de las competencias en todo el país, perdiendo País Vasco y Cataluña la “especialidad” que las había caracterizado en dicho proceso. No obstante, este proceso no se traduce en el fin del proceso de descentralización, sino que a partir de ahora este continuará a favor de algunas comunidades a través de las negociaciones políticas y no mediante reformas en la constitución.

Ejemplo de este fenómeno de negociación política de la descentralización de competencias son los **Pactos del Majestatic del 1996**, cuando Aznar necesitaba los 16 diputados que Convergència i Unió había conseguido en las elecciones generales españolas para poder ser investido como presidente del Gobierno. Esta pasaría a la historia como la mayor transacción de competencias por parte del Estado a Cataluña. Se adhiere así a la dinámica institucional esta manera de “hacer política” con las competencias autonómicas. Con cada necesidad de “suma” de los votos de los partidos nacionalistas que permitiesen a los grandes partidos estatales – PP y PSOE- obtener amplias mayorías para hacerse con el gobierno, se producen de nuevo este tipo de negociaciones. El problema llegará cuando esta necesidad de diálogo sea eliminada, como consecuencia de las nuevas tendencias de voto que producirán nuevos resultados electorales donde la gobernabilidad de España ya no dependa únicamente de los partidos nacionalistas. Esta lógica, junto con otros factores que mencionaremos más adelante, sería la que explicaría por qué el denominado “Proces” se desarrollaría entre los años 2012 y 2019.

Otro de los factores determinantes que hicieron estallar el inicio del proces, fue el contexto de crisis económica, que evidenció los fallos de un sistema de financiación autonómica, que bajo el pretexto de lograr una “solidaridad” entre comunidades, lo cierto es

⁷ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>: La vía rápida de acceso a la autonomía.

que da lugar a la infrafinanciación de algunas comunidades autónomas como, por ejemplo, la Comunidad Valenciana, que es la que sale peor parada de este sistema⁸. Como consecuencia de la crisis económica del 2008, la Unión Europea obligó a España a reducir el gasto público. Así, durante los dos gobiernos consecutivos de Mariano Rajoy (2011 – 2018) tienen lugar las peores políticas de recortes llevadas a cabo en España. Estos recortes, como no podía ser de otra manera, también se hicieron sentir en la financiación de las Comunidades Autónomas.

La reducción del presupuesto Estatal destinado a las Comunidades Autónomas junto con un cuestionado sistema de financiación, dio lugar a uno de los argumentos que más fuerza darían a aquellos que defienden la independencia de Cataluña, el famoso: “España nos roba”, que hace referencia al desequilibrio entre la cifra económica que aporta Cataluña a España y el presupuesto que de ella recibe, en comparación con otras comunidades como País Vasco, Navarra, Cantabria o la Rioja, las mejor tratadas por este sistema.

Sin embargo, el hecho que activaría las reclamaciones más acerbadas de independencia en Cataluña sería la resolución por el Tribunal Constitucional de la **Sentencia 31/2010, del 28 de junio**⁹, sobre el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la **Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**. En esta sentencia se reconocía la existencia de problemas simbólicos y culturales presentes en la reforma del Estatut como, por ejemplo, la preferencia del catalán, contraria a la cooficialidad, así como la inconstitucionalidad de las consultas populares refrendarias que no sean convocadas por el Rey, tal y como establece el artículo 62 de la Constitución Española.

Cinco días después de que esta sentencia viera la luz, se celebra en Barcelona una manifestación de rechazo a la sentencia bajo el lema "Som una nació. Nosaltres decidim". Eslogan que evidencia la complejidad del término “nación” y su tratamiento en el sistema constitucional español. Los partidos políticos catalanes tampoco tardaron en pronunciarse, el entonces presidente de la Generalitat, José Montilla, mostró su indignación respecto al fallo e instó al Presidente del Gobierno español a la restitución, por la vía del pacto, de los cimientos del Estatuto truncados por la sentencia del Tribunal y añadía: “No nos conformamos, queremos el Estatuto íntegro”. Para CiU, España ya “había dictado sentencia” y la situación se tornaba gravísima. Así mismo, el presidente de Esquerra Republicana, Joan Puigcercós, advirtió de que este movimiento del Constitucional no tendría otro efecto más que el del crecimiento del independentismo catalán, dado que “una parte significativa de la ciudadanía de Cataluña parecía no caber en la Constitución española”.

Para los profesores Jaume Claret y Manuel Santirso, el Tribunal Constitucional sentenció el fracaso de la operación del nuevo Estatuto que había pretendido una solución “diferenciada y propia” para Cataluña. Una derrota que evidenciaba el fin tanto de la vía “pactista” que había caracterizado a CiU, como de la vía federal defendida por el PSC. A partir de este momento, la iniciativa pasaba a manos de aquellas entidades que apostaban claramente por la independencia.

⁸ <https://valenciaplaza.com/montero-denuncia-la-infrafinanciacion-de-las-ccaa-hay-una-diferencia-de-800-euros-por-habitante>: *Montero denuncia la infrafinanciación de las CCAA: "Hay una diferencia de 800 euros por habitante"*

⁹ <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6670>: **Sentencia 31/2010, del 28 de junio, del Tribunal Constitucional.**

Conclusión

Tal y como hemos observado a lo largo del ensayo, la crisis económica se ha traducido en España en una indudable puesta en cuestión del marco político de convivencia, situación que ha sido agravada fuertemente por la situación catalana. La inacción del Gobierno ante esta crisis solo ha traído una complicación del conflicto catalán y una, ya evidente, reestructuración del sistema de partidos español.

La fragmentación del sistema de partidos trae consigo la aparente imposibilidad de llegada a un punto intermedio que posibilite el acuerdo de diferentes visiones políticas sobre la cuestión catalana. Este contexto dista en todas sus formas de la situación de consenso experimentada por el Régimen del 78 durante el proceso de transición a la democracia. El centro-derecha español no cederá ante la reforma constitucional, y las propuestas de los partidos nacionalistas difícilmente serían aceptadas por los dos grandes partidos que nos vienen acompañando desde inicios de la Transición.

Lo importante aquí es encontrar un nuevo trato para con Cataluña que no altere excesivamente el orden constitucional del resto de las Comunidades autónomas, ya que esto podría degenerar en una crisis mucho más compleja, protagonizada por nuevas reclamaciones del resto de comunidades. Por otra parte, para que la reforma del Estatuto catalán pudiese encontrar lugar en el ordenamiento español, se hace necesaria la reforma constitucional. Otra de las vías que se proponen es la federalización completa del Estado de las autonomías, recordando al proyecto fallido de la Primera República. Sin embargo, aquí las opciones son muchas y los proyectos, poco detallados.

A pesar de todo ello, el verdadero problema consiste en que los partidos consensuen la apertura de un proceso de reforma de estas características, bajo las condiciones de descrédito generalizado de la clase política y con el panorama político más polarizado que nunca.

Bibliografía

Montagut, E. (2016) *El Estado Integral de la II República*. Nuevatribuna.es

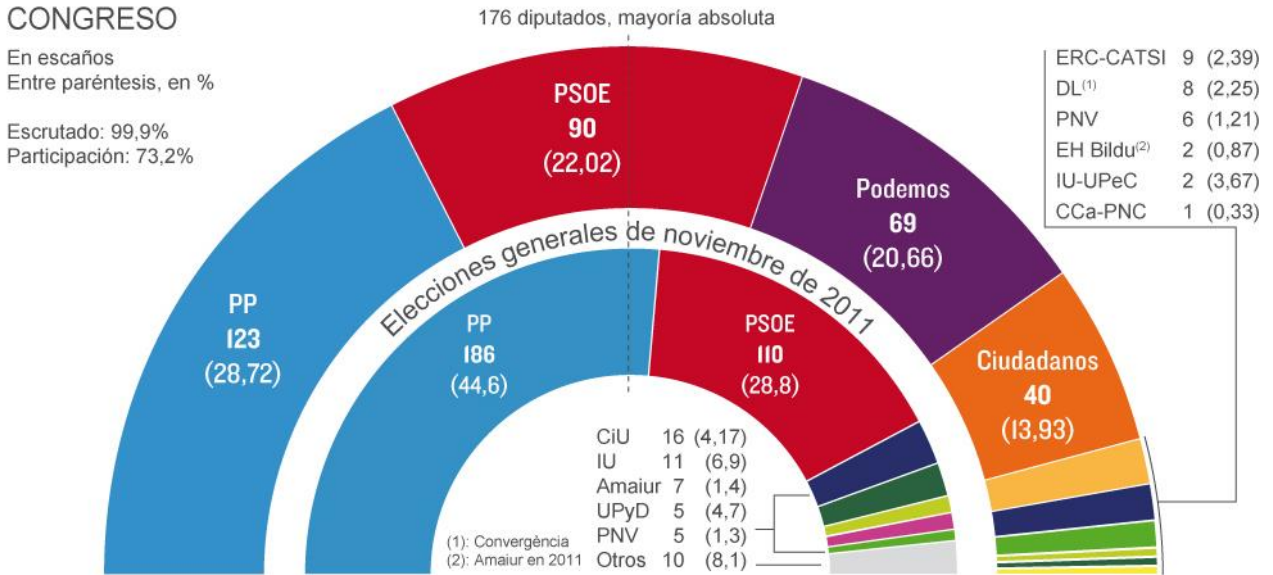
Redacción de Público. (2017) *Cómo el 15-M te cambió la vida (aunque no te lo parezca)* Público.

Vallespín, F (2015): “Crisis económica y crisis política” en Torres Albero, C. España 2015. Situación social, Madrid, CIS.

Viejo, M. (2018). La estrategia de Vox en redes sociales: ya es el primer partido en Instagram, la plataforma con más jóvenes. EL PAÍS.

Anexos

1) Gráfico sobre el cambio en las preferencias de voto al Congreso de los Diputados, tras el 15-M. (Fuente: El Mundo. 21/12/2015)



2) Imagen de Franco sobre un muro, con el lema "si eres español, habla español". (Imagen: Blog del Viejo Topo)



3) Imagen de las negociaciones que llevaron en secreto Pujol y Aznar durante el "Pacto del Majestatic" (Fuente: El Triangle)

Barcelona, 18 de maig de 1996

Conversa amb l'Aznar

En línies generals manteniment del projecte de calendari que havia preparat en Molins, però amb voluntat d'acceleració. Concretament:

1. Posar-se a treballar des de la setmana que ve en la Llei de Reforma de l'Administració General de l'Estat i presentar-la al Parlament a finals de juny. Recordem que aquesta és la llei dels Governadors Civils, però que també fa referència a l'Administració Única.

Vàrem quedar que ens posàriem d'acord pels nomenaments dels nous governadors, futurs subdelegats.

2. Llei de Ports. Que es comenci a preparar la setmana que ve. No cal esperar 6 mesos a presentar-la. En general vull fer notar que CDC té Congrés a mitjans de novembre, i que hi hem de poder anar amb diversos temes d'aquests ja encarrilats i que UDC en té poc després.

3. Llei de Costes. Presentar-la abans del termini previst d'un any.

4. Traspàs de Treball. Que el Ministre i en Farreres comencin a discutir el traspàs la primera setmana de juny.

5. Policia. Vaig fer notar novament que el tema del trànsit és cabdal per nosaltres. Ho discutirem el dia 24 en Pomés, en Mayor Oreja i jo a Barcelona.

6. Pel tema del servei militar proposa que la comissió no sigui només del Congrés, sinó mixta del Congrés i del Senat.

7. Li recordo que el tema més important de tots, del tot primordial, és el del finançament. Recordo els punts principals de l'acord: absència de topalls, capacitat normativa en els quatre tributs cedits, etc. Reitera el seu acord.

8. Quedem que a partir de la setmana que ve en Molins parlarà amb en Rato dels 20.000 milions de pessetes per competències específiques. Recorda bé el tema, perquè fa notar que de les competències específiques se'n varen excloure les lingüístiques, perquè podien ser reclamades també per altres Comunitats, i que només hi varen quedar les presons i la policia. A la mateixa conversa hem de reclamar el ràpid pagament dels 9.600 milions de Sanitat i dels dels desplaçats.

4) Imagen lema de la manifestación en Barcelona en contra de la Sentencia 31/2010, del 28 de junio, del Tribunal Constitucional.



Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

CRISES Report I – 7 November 2019

**Lecture by Professor Antonio Pérez Miras (University of Granada)
at the Conference**

**‘Transformation and Reform of National Constitutions during and after the Financial
Crisis’**

Course: CRISES – Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space

Professor: Sabrina Ragone

Name Student: Lisa Quernes

Matricola: 1900081844

Bologna, 5 December 2019

Lecture by Professor Pérez Miras

On November 7, the University of Bologna hosted a conference on the ‘*Transformation and Reform of National Constitutions during and after the Financial Crisis*’ in Europe, as part of the Jean Monnet Academic Module ‘CRISES – Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space’.

The panel included Professors of the University of Bologna as well as guest lecturers from Spain. Amongst those was Professor *Antonio Pérez Miras* who teaches at the Constitutional Law Department of the University of Granada. To illustrate the consequences of constitutional changes during the financial crisis, Professor Pérez Miras discussed the case of the decline of Spain’s welfare system as result of neoliberal countermeasures launched during the crisis.

Background: Spain’s Response to the Crisis

Spain was one of the countries hit hardest by the financial crisis, entering recession twice within four years, in 2009 and 2012. In response, the Spanish government initiated austerity measures in the form of tax increases and government spending cuts in the public sector. Since 2012, the spending cuts were particularly taken in the healthcare system – notably through the Royal Decree Law 16/2012 under Prime Minister Mariano Rajoy’s conservative government. The decree restricted healthcare services for unregistered foreigners, i.e. irregular migrants, and cut spending on health workers, medical equipment and infrastructure.

Professor Pérez Miras began his lecture with reference to the Spanish Constitution of 1978. It initiated Spain’s development into a democratic welfare state and – to borrow from Professor Pérez Miras – a ‘success story’ of the decentralization of the Autonomous Communities in Spain.

Decentralization of the Autonomous Communities

The foundation for political decentralization of the Autonomous Communities were laid in the 1978 Constitution. Professor Pérez Miras, as constitutionalist, highlighted that the Autonomous regions should be considered minorities in Europe, which deserve special protection. They are particularly important, in his view, because the political decentralization of the Autonomous Communities reinforced the effective implementation of Spain’s welfare system. Based on the Constitution of 1978, competences for the public health administration were transferred from

the State to the Autonomous Communities between 1981 and 2002. In 1999/2000, all Autonomous regions received their own health properties. Professor Pérez Miras pointed out that this transferral was particularly crucial in creating a sense of legitimacy and recognition for the Autonomous Communities by their citizens. The people had understood, following Pérez Miras, who provided for their social services and health system and increasingly related to their Autonomous Community.

With the financial crisis, however, some Autonomous Communities considered a return of responsibilities to the central government and to implement neoliberal measures as response to the economic downturn. In this regard, old debates over the role of the public and private sectors in the healthcare system were reopened. The effects of these measures lead to dramatic changes in Spain's welfare system and had negative effects especially for public workers as well as poor and more vulnerable citizens.

The Clash of Neoliberal Reforms and the Welfare State

A cause for this, according to Professor Pérez Miras, is that neoliberal reforms and the welfare system are incompatible. While the welfare system is driven by the Autonomous Communities public sectors, neoliberal reforms promote privatization and cuts in public spending. Neoliberalism would inevitably link the state's politics to its economy and places economic concerns above the functioning of the welfare system. However, as Professor Pérez Miras pointed out, for constitutionalists the core concern should be the dignity of the people, their ability to live above a minimum standard, and not the question of 'who pays for what'.

The authors Marta Aguilar Gil and José María Bleda García¹ underline this criticism in their article about the financial crisis' effect on Spain's healthcare system. They stipulate that the countermeasures attacked Spain's welfare system by minimizing citizens' rights to access health services. In line with Professor Pérez Miras' argument, the authors claim that Spain's public healthcare system provided universal coverage prior to the financial crisis and prior to the initiation of countermeasures. Instead, the latter translated into citizens' social rights cuts.

Since the constitutional amendment in 2011, the financial backing of the State's general budget for healthcare in the Autonomous Communities has been reduced. The amendment of the constitution was finalized using an abbreviated procedure within one week and it has been perceived as means to increase Spain's credibility in the crisis' 'emergency situation' – to

¹ Gil, M. A. & García, J. M. B. (2016). The healthcare system in Spain: from decentralization to economic current crisis. *Sociology and Anthropology*, 4(5), 306-314.

borrow from Professor Sabrina Ragone.² In this regard, it is crucial to recognize that the framing of the crisis as ‘emergency’ allowed law-makers to circumvent formal and time consuming procedures. In this way, spending cuts in the healthcare sector in Spain could be adopted more easily.

Re-Centralization and Cuts during the Crisis

The perceived quick reaction by the Spanish state to counter its sovereign debt crisis comprised measures for re-centralization, assessing everything through a lens of ‘stability and balanced budgets’, as Professor Pérez Miras pointed out. The government adopted the Royal Decree Law 16/2012 without the need to discuss it in the Spanish parliament.

The Royal Decree Law proclaimed that ‘urgent measures’ were necessary to prevent further downturn of the economy. The government accused the Autonomous Communities for their ‘inefficient management’ of available resources, which lead to ‘unsustainable deficit in public health accounts’.³ Thereby, the government sought to justify their intervention to maintain Spain’s healthcare system. Alternative countervailing principles, other than spending cuts in the Autonomous Communities, were not taken into account.

Professor Pérez Miras deployed the example of Madrid to illustrate how the attempt to privatize the healthcare system created far reaching protests in Spain. In 2012, the Autonomous Community of Madrid privatized the management of seven public hospitals. These neoliberal measures encouraged fears among healthcare professionals and the public that the privatization cannot guarantee the sustainability of the healthcare system and would reduce the performance of services to all citizens.

Professor Pérez Miras underlined that the initial decentralization and referral of competences to Autonomous Communities strengthened the welfare state, while neoliberal measures translated into some re-centralization and privatization which harmfully weakened the welfare state and healthcare services. In April 2018, Amnesty International published a report on ‘*The Impact of Austerity Measures on the Right to Health in Spain*’ which showed that the Spanish government’s eagerness to cut costs in the healthcare sector has made life a misery for patients and health workers alike.⁴

² Ragone, S. (2014). Constitutional Effects of the Financial Crisis at European and National Level: A comparative Overview. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 15.

³ Jefatura del Estado. (2012). Royal Decree-Law 16/2012, BOE no.98, 24 April 2012, p. 31278.

⁴ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/04/spain-cruel-austerity-measures-leave-patients-suffering/>

Professor Pérez Miras concluded that the people's relation to the social and welfare state is to be seen as a political momentum, that norms implemented during the crisis should not be considered a 'set wall' but they can be changed to serve the social rights of the citizens. His example of Spain showed that constitutional amendments during the financial crisis impacted the very standard of living of Spain's citizens.

Critique

After having presented the main points raised during Professor Pérez Miras' lecture, some criticism needs to be voiced. While the Professor highlighted the 'success story' of decentralization and the healthcare system in Spain, he presented a rather one-sided view on the benefits of decentralization. His arguments would have been more transparent and credible, if he acknowledged potential problems arising from the decentralization of the Autonomous Communities and to present the neoliberal argument supporting centralization and privatization. In this way, the presentation would have been more balanced and the arguments on the side of neoliberal measures could have been refuted transparently.

Furthermore, Professor Pérez Miras could have dedicated a part of his lecture to the existing regional differences in the healthcare system between the Autonomous Communities, caused by the administrative and financial decentralization. The differences in the Autonomous Communities during the crisis – and not only neoliberal measures – caused an increased the demand by citizens for private clinics, as public services were not equally provided. Presenting existing drawbacks of Spain's decentralization in a more transparent manner would have created a more nuanced picture of the effects of countermeasures and constitutional changes launched during the crisis.

Lastly, the lecture being part of the conference could have shed light on the role the EU played in the process of initiating austerity measures in Spain. The EU institution continuously recommended measure to reduce Spain's budget deficit and increase cost effectiveness, even though they knew the Spanish government accomplished this through cuts in public health expenditures. This insight into the EU's role and responsibility could have sparked a debate about how the EU institutions, and not only State entities, promoted austerity measures and constitutional changes in the times of crisis.