Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Modulo Jean Monnet "CRISES- CRITICAL RISKS FOR INTEGRATION AND SOLIDARITY IN THE EUROPEAN SPACE"

ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

LOS EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA SOBRE LAS INSTITUCIONES NACIONALES
4 MAGGIO 2020

El papel de los ejecutivos nacionales en la crisis: una perspectiva politológica

di Mario Kölling
Profesor de Ciencia Política
UNED – Madrid

El papel de los ejecutivos nacionales en la crisis: una perspectiva politológica *

di Mario Kölling
Profesor de Ciencia Política
UNED – Madrid

Abstract: The political and social consequences of the economic and financial crisis are still very visible, especially in the growing social and territorial inequality and the palpable corrosion of democratic institutions. This paper studies the consequences of the measures taken by national governments at the European and domestic level during the crisis. Moreover, the author analyses the evolution of public trust in national governments in Germany and Spain.

Sumario: 1. Introducción. – **2.** Análisis del nivel europeo. – **3.** Análisis del nivel doméstico. – **4.** Análisis de la opinión pública. – **5.** Conclusiones.

1. Introducción

La crisis financiera, la crisis de la deuda pública y la crisis económica en la Unión Europea (2008-2014 – en adelante crisis) han supuesto un inesperado y exigente condicionante para la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros durante los últimos años. Las consecuencias políticas, sociales y económicas son aún muy visibles, especialmente en la creciente desigualdad social y territorial y la crisis del sistema democrático y de las instituciones representativas.

A nivel europeo no solo hemos asistido a una batalla en torno a la austeridad, sino que la respuesta de la Unión Europea a la crisis ha alterado el equilibrio constitucional en el que se basa su estabilidad y la estabilidad de sus Estados miembros[1]. El aumento del control ejecutivo a través del Consejo Europeo y la creación de normas fiscales al margen de los parlamentos nacionales han fortalecido los ejecutivos a costa de los parlamentos. También se ha diseñado una nueva estructura institucional de control presupuestario a nivel europeo sobre la base de la lógica intergubernamental, limitando las competencias presupuestarias de los parlamentos. Según Habermas, este "pacto por Europa" confirma un viejo error: los acuerdos jurídicamente no vinculantes celebrados por los Jefes de Gobierno son ineficaces y

* Peer reviewed. Trabajo realizado en el marco del Módulo Jean Monnet 2018-2021 CRISES, "Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space".

[1] M. DAWSON – F. DE WITTE *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, en *The Modern Law Review*, vol. 76, n. 5/2013, pp. 817-844.

antidemocráticos y, por lo tanto, deben ser sustituidos por una institucionalización de la toma de las decisiones por actores colectivos con credenciales democráticas irreprochables[2].

No obstante, el fortalecimiento de los ejecutivos no es ningún elemento nuevo. Tanto en los Estados miembros de la UE como en otras partes del mundo se ha registrado, ya desde los años noventa, un aumento del rol de los ejecutivos en los procesos políticos, debilitando al mismo tiempo el poder de actores colectivos, como los parlamentos. Las exigencias de las políticas nacionales, la construcción de la Unión Europea y la creciente internacionalización de la(s) política(s), han impulsado reformas constitucionales y desarrollos legislativos que han concentrado responsabilidades y reforzado los ejecutivos[3]. La crisis financiera y económica internacional ha aumentado esta tendencia.

La crisis ha tenido otras profundas consecuencias para los gobiernos a nivel doméstico. Aunque varios estudios confirman la existencia de una crisis existencial de las democracias liberales maduras que dio comienzo en los años 80 del siglo pasado, a partir del año 2007, la crisis de las instituciones democráticas alcanzó una nueva dimensión[4]. En el centro de esta crisis se sitúa el debilitamiento del ejecutivo y su falta de capacidad para ofrecer soluciones a los problemas más urgentes de los ciudadanos. A partir de 2007, esta crisis se expresa sobre todo en un aumento espectacular de la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas, especialmente en el gobierno[5]. Como consecuencia, se puede detectar un auge del populismo y el crecimiento de partidos contrarios al sistema, que han provocado cambios profundos de los sistemas de partidos en la práctica totalidad de los Estados miembros de la UE, lo que a su vez ha llevado a dificultades a la hora de formar gobiernos estables. La crisis actual del gobierno, supone en este sentido también una crisis de la democracia constitucional que afecta al control del poder, a la división de poderes y a los frenos y contrapesos políticos y judiciales[6].

En este trabajo voy a centrarme en un análisis del papel de los ejecutivos nacionales en la crisis. En primer lugar, estudiaré la dimensión intergubernamental en el proceso de integración europea y las consecuencias de las actuaciones de los gobiernos a nivel europeo durante la crisis para este proceso. En segundo lugar,

---

[2] J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law,* en *The European Journal of International Law,* vol. 23, n. 2/2012, pp. 335–348.

[3] M. ARAGÓN, *¿Un parlamentarismo presidencialista?*, en *Claves de la Razón práctica*, n. 123/2002, pp. 42-49; J.L. PANIAGUA, *España: "Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial"*, en J. LANZARO (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, CEPC, 2012, pp. 225-267.

[4] Cfr. C. CROUCH, *Post-Democracy*, Oxford, 2004; S. WOLIN, *Democracy Incorporated*, Princeton University Press, Princeton 2008; W. MERKEL (et al.), *Defekte Demokratie*, Springer, Wiesbaden, 2006; D. MICHELSEN – A. SCHÄFER, *Der Verlust politischer Gleichheit*, Campus, Frankfurt, 2015; M. SEBALDT, *Pathologie der Demokratie*, Springer, Wiesbaden 2015.

[5] C. FOSTER, *Crisis of Trust: Socio-economic determinants of Europeans' confidence in government*, en *European Union Politics*, vol. 18, n. 4/2017, pp. 511-535.

[6] J. CASTELLA, *Conclusiones*, en J. TUDELA – J. CASTELLÀ – E. EXPÓSITO – M. KÖLLING (eds.), *Libro Blanco sobre la Calidad Democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, 311-324.

me centraré en el nivel doméstico estudiando las consecuencias de las actuaciones de los gobiernos durante la crisis para el equilibrio constitucional del ejecutivo con los parlamentos nacionales. Y, en tercer lugar, analizaré el efecto en la opinión pública del papel de los ejecutivos nacionales en la crisis. El argumento central es que mientras que a nivel europeo se puede constatar un fortalecimiento asimétrico de los ejecutivos en el seno del Consejo desde 2010, a nivel doméstico se observa que las consecuencias de la crisis llevaron a un debilitamiento asimétrico de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Estas dos tendencias ya eran palpables antes de la crisis, sin embargo, la crisis las ha acentuado. Lo realmente nuevo es sin duda, la pérdida de confianza de los ciudadanos en los gobiernos y las consecuencias para la estabilidad de los sistemas democráticos. Para el análisis a nivel europeo me centro en el conjunto de los estados miembros, y para el análisis a nivel doméstico y de la opinión pública me voy a centrar en dos casos concretos: el gobierno federal de Alemania y el gobierno de España.

2. Análisis del nivel europeo

Los principios antagónicos del supranacionalismo y del intergubernamentalismo son dos caras inseparables para explicar el proceso de integración europea. Ante el fracaso de las teorías específicas sobre el proceso de integración europea para explicar tanto el fenómeno como sus causas, la teorización sobre la integración pasó a ser dominada por estudios basados en las teorías de las relaciones internacionales. En este contexto, desde los años 70 del siglo XX, el intergubernamentalismo se ha convertido en una de las principales teorías que explican el desarrollo de la integración basándose en el argumento de que los Estados nacionales son los actores claves en la integración europea. Aunque desde los años 80 del siglo XX se mantuvo un equilibrio entre el supranacionalismo legal y el intergubernamentalismo decisional y procedimental[7], los avances supranacionales sólo fueron aceptados por los Estados miembros a cambio de incrementar su participación y control del proceso decisional a través del veto y el consenso[8]. Además, la integración permitía a los Estados resolver problemas demasiado complejos para ser solucionados dentro del contexto nacional, por lo que cedían soberanía a un nivel europeo. Por ello intergubernamentalismo argumenta que la integración europea es el resultado de una serie de decisiones racionales de gobiernos nacionales, motivadas por intereses geopolíticos y económicos[9]. Los gobiernos nacionales definen y controlan los términos y las condiciones de funcionamiento de la UE mediante la acción regular de instituciones intergubernamentales formales en

[7] C. CLOSA, *Eppur Si Muove: Teorías Sobre la Integración Europea*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 85/1994.
[8] J. WEILER, *Supranationalism revisited - a retrospective: the European Communities after 30 years*, en W. MAIHOFFER (coord.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the EUI*, EUI, Florencia, 1986, pp. 341-396.
[9] A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from. Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca NY, 1998, p. 18.

el Consejo y durante mucho tiempo informales en el Consejo Europeo[10]. La conclusión es, por tanto, una valoración en términos instrumentalistas de la UE, cuya aceptación no debería percibirse como medio de adquirir un objetivo, sino como un medio de los Estados miembros para perseguir y obtener sus intereses individuales.

Desde el Tratado de Maastricht de 1992, la UE ha formalizado dos lógicas diferentes de toma de decisiones, una supranacional y otra intergubernamental. Las decisiones sobre políticas públicas se toman en diferentes marcos institucionales que corresponden a estas dos lógicas. Las políticas del mercado único se gestionan a través de la interacción en la toma de decisiones de instituciones supranacionales (p.e. el Parlamento Europeo) e instituciones intergubernamentales (como el Consejo de la UE), mientras que las otras políticas, como las políticas financieras y económicas, siguen estando controladas exclusivamente por las instituciones intergubernamentales[11]. También el Tratado de Lisboa mantiene este dualismo, supranacional en las políticas del mercado único e intergubernamental en las políticas económicas y financieras. En el Tratado de Lisboa, las políticas económicas y financieras siguen siendo materias reservadas para el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), la Comisión Europea (CE) desempeña un papel técnico en el seguimiento de los resultados económicos de los Estados miembros, el PE debe de ser consultado pero sus opiniones no son vinculantes[12]. En este sentido, el Tratado de Lisboa determina que las políticas económicas y financieras no solo se deciden en el ámbito del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, sino que también su desarrollo se basa en la coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros.

En lo que se refiere al impacto de la crisis en este marco institucional, debemos diferenciar dos etapas. Las iniciativas de la UE para la gestión de la crisis en la primera fase se basaron en gran medida en instrumentos, instituciones y procedimientos existentes. En este periodo se aprobaron medidas fiscales para estimular la demanda nacional de manera rápida. Las medidas adoptadas por los Estados miembros para apoyar al sector financiero y garantizar la estabilidad financiera fueron objeto de una estrecha coordinación a nivel europeo. En este sentido, el Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) desempeñaron un papel destacado[13]. Con cierta coordinación por parte de la CE se elaboró también el Plan Europeo de Recuperación Económica con la participación de los gobiernos y la participación de los parlamentos nacionales.

---

[10] J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law,* cit., pp. 335–348.
[11] S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, en *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, pp. 1003-1029.
[12] *Ibidem*.
[13] A. PETROVIC – R. TUTSCH, *National rescue measures in response to the current financial crisis*, en *ECB Legal Working Paper Series*, n. 8, European Central Bank, Frankfurt, 2009.

En la segunda fase, a partir del 2010 empezaron a extenderse dudas entre los gobiernos de los Estados miembros sobre la capacidad de algunos países para hacer frente a la elevada deuda pública. La crisis económica se había convertido en una crisis de deuda soberana, con algunos Estados miembros (Grecia, Irlanda y Portugal) que tuvieron que aceptar paquetes de rescate y Chipre, Italia y España corrían el riesgo de sumarse a esta lista[14]. A partir de entonces, los Estados miembros se centraron en medidas ad hoc para reducir el déficit público de las diferentes administraciones con el fin de disminuir el gasto público[15]. Además de las medidas *ad hoc*, a partir del 2010 trabajaron en iniciativas coordinadas y sanciones automáticas para conseguir presupuestos equilibrados. En esta segunda fase se puede apreciar una lógica diferente en la actuación de los gobiernos que reforzó el poder de toma de decisiones entre los ejecutivos nacionales dentro del Consejo.

En primer lugar, los Estados miembros firmaron tratados fuera del ordenamiento jurídico de la UE, como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Este "Pacto Fiscal Europeo", que obligaba a las partes signatarias a introducir reglas en su legislación nacional exigiendo un presupuesto equilibrado, reforzó el control externo en el proceso de elaboración de las leyes presupuestarias nacionales. En 2011 se estableció otro tratado intergubernamental, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), que pronto fue sustituido en 2012 por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En segundo lugar, el Consejo Europeo no solo actuaba por propia iniciativa (estableciendo estructuras políticas fuera del marco formal de la UE) sino que dio instrucciones detalladas a la CE sobre las propuestas legislativas[16]. En esta línea, entre 2011 y 2013 las instituciones de la UE modificaron las normas fiscales de la UE con la adopción de varios nuevos reglamentos y directivas de la UE -los denominados "6-pack" y "2-pack", que consolidaron tanto las medidas preventivas como correctivas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, entre otras, aumentando el poder de vigilancia de la Comisión sobre las leyes presupuestarias de los Estados miembros, introduciendo una norma de mayoría cualificada inversa en el Consejo como condición para bloquear las propuestas de la Comisión de sancionar a los Estados miembros con un déficit excesivo.

La ausencia de mecanismos supranacionales en el seno de la UE, no solo reforzó el carácter intergubernamental de la toma de decisiones sino que incrementó también la asimetría entre los Estados miembros. Mientras que en todas las instituciones de la UE, los Estados miembros más pequeños están ampliamente representados p.e. en el peso de los votos otorgados a cada Estado miembro, para

[14] S. PARRADO, *The Executive at Work during Times of Crisis*, en M. LODGE – K. WEGRICH (eds.), *Executive Politics in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Londres, 2012, pp. 197-216.

[15] El ajuste fiscal que se realizó en este período en la UE pasó de un gasto público del 50,8% del PIB en 2009 al 48,4% en 2012, tras haber aumentado fuertemente en 2009.

[16] M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, cit.

protegerles de las tendencias mayoritarias o incluso hegemónicas de los Estados grandes, el refuerzo de la función decisoria del Consejo Europeo, del ECOFIN y del Eurogrupo, ha supuesto la transferencia de las decisiones políticas a un organismo en el que los Estados miembros más grandes desempeñan un papel dominante[17]. Evidentemente por ello no todos los ejecutivos de los Estados miembros se han visto fortalecidos y se han generado relaciones desiguales entre los gobiernos nacionales dentro de las instituciones intergubernamentales. La mayor influencia de los Estados miembros más grandes ha llevado a la pérdida de autonomía política de los Estados miembros más pequeños (o endeudados).

El cambio hacia un refuerzo asimétrico de los gobiernos nacionales se ve exacerbado por la disminución simultánea del poder tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales, que tradicionalmente servían para controlar el poder ejecutivo. Sin embargo, también se puede constatar una cierta conformidad sobre las medidas tomadas por parte de una mayoría en el PE[18]. Durante los últimos años los actores colectivos como el PE han recuperado cierto protagonismo, por ejemplo, a raíz de las demandas del PE a favor de una supervisión europea de los mercados financieros, se creó el sistema europeo de supervisión financiera, o también se ha fortalecido la supervisión parlamentaria en el marco del Semestre Europeo[19]. Aunque el Parlamento Europeo ha sido fuertemente empoderado en la UEM mediante mecanismos de control y participación, p.e. en los diálogos económicos y en el marco de la Semana Parlamentaria Europea y de la Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza, un análisis de la práctica revela, sin embargo, que hasta ahora este empoderamiento ha permanecido en gran medida en el plano teórico[20].

3. Análisis del nivel doméstico

Es un fenómeno muy estudiado que las exigencias de las políticas nacionales, la construcción de la Unión Europea y la creciente internacionalización de las políticas han impulsado reformas constitucionales y desarrollos legislativos que han concentrado responsabilidades y reforzado los ejecutivos[21]. Especialmente la constitucionalización de las restricciones presupuestarias ha centralizado los poderes en la UE, esto ha ocurrido sobre la base del "modelo de supervisión" en el que la UE no disfruta de una

[17] *Ibidem*.

[18] T. WARREN, *The European Parliament and the eurozone crisis: An exceptional actor?*, en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 20, n. 3/2018, pp. 632-651.

[19] Está compuesto por la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.

[20] D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only*?, en *Journal of European Integration*, vol. 40, n. 3/2018, pp. 281-294.

[21] M. ARAGÓN REYES, *¿Un parlamentarismo presidencialista?*, en *Claves de la Razón práctica*, n. 123/2002, pp. 42-49; J.L. PANIAGUA, *España: "Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial"*, en J. LANZARO (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 225-267.

capacidad fiscal propia, sino que tiene un poder de supervisión sobre las políticas presupuestarias de los Estados miembros.

Sin embargo, a nivel doméstico tampoco existe una situación muy homogénea dentro de los Estados miembros de la UE en relación al fortalecimiento del ejecutivo como consecuencia de los acontecimientos de los últimos años. No todos los Estados miembros adoptaron medidas contra la crisis, y existen notables diferencias entre los Estados miembros que introdujeron tales medidas. Aunque el papel de los ejecutivos nacionales en la crisis fue heterogéneo, principalmente porque los Estados estuvieron afectados de una forma diferente, podemos subrayar en muchos casos el objetivo común de reducir el gasto público. Además, todos los Estados han aprobado reformas del mercado laboral, en los sistemas de pensiones y en el ámbito sanitario.

Para analizar el rol del gobierno debemos tener en cuenta, en primer lugar, la existencia de diferentes *vetoplayer*, o en otras palabras la fortaleza de otros actores, como los parlamentos, su composición y su rol en el proceso legislativo. En este sentido, la debilidad y fortaleza de los gobiernos depende claramente de la debilidad y fortaleza de otros actores. En relación a los parlamentos de los Estados miembros, existe una gran diferencia entre el Folketing danés, el Richstag finlandés, el Bundestag alemán y el Congreso de los Diputados de España a la hora de ejercer un control efectivo sobre el gobierno o en su participación en la política europea[22]. El tipo de gobierno es otro indicador relevante para conocer el potencial del ejecutivo frente al legislativo. Un gobierno en minoría, gobiernos con mayoría absoluta o gobiernos de coalición tienen una lógica de actuación muy diferente. De la misma forma, se deben considerar las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, especialmente en los asuntos europeos, ya que si existe un consenso europeo entre ambos poderes se incrementa la permisividad del legislativo ante las actuaciones del ejecutivo[23].

España

En España podemos observar el fortalecimiento del gobierno y el debilitamiento de actores colectivos desde los años 80. La Constitución de 1978 diseñó un modelo parlamentario fuertemente presidencializado, por cuanto que el Presidente del Gobierno está dotado de una capacidad de decisión que se asemeja a los de los Jefes del Ejecutivo de los regímenes presidenciales. El sistema de partidos nacional (bipartidismo imperfecto) ha facilitado los gobiernos monocolor y por consiguiente ha

[22] C. HEFLTER (et al) (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, Londres, 2015.

[23] M. KÖLLING – I. MOLINA, *The Spanish National Parliament and the European Union*, en C. HEFLTER (et al) (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, cit., pp. 348-366.

incrementado las capacidades de dirección del Presidente, especialmente en la política europea. Así mismo, entre 2011 y 2014 el gobierno de España contaba con una mayoría absoluta que permitió ampliar su margen de maniobra para su política a nivel europeo y doméstico, escenario que se vio limitado de forma drástica desde 2015. Por otro lado, desde 1986 ni el Congreso de los Diputados ni el Senado han tenido una participación significativa en las relaciones de España con la UE. Hay dos razones que explican este bajo perfil. La primera es la baja fortaleza institucional de las Cortes en el sistema político en general[24]. El segundo factor es el consenso entre los partidos con respecto a la UE. Este enfoque consensuado de los grandes partidos en los asuntos de la UE es realmente notable si se tiene en cuenta el estilo de confrontación de la democracia española en la mayoría de los demás temas. Estos dos factores se reflejan en el debate sobre los mecanismos anticrisis. El MEDE y Pacto fiscal europeo fueron aprobados en 2012 por el Congreso de los Diputados en lectura única con unos 300 votos a favor y no más de 20 votos en contra, y tras cuatro años de crisis en los que se adoptaron reformas profundas del sistema de protección social español. La participación del Congreso y del Senado, así como la información facilitada por parte del gobierno durante la negociación de ambos tratados fue muy limitada. Ya anteriormente, la reforma constitucional para modificar el artículo 135 de la Constitución, a los efectos de consagrar ciertas reglas de austeridad presupuestaria, se aprobó también sin un debate parlamentario amplio. Solo transcurrieron doce días desde la presentación de la reforma constitucional en el Congreso, el 26 de agosto de 2011, y la aprobación final por el Senado el 7 de septiembre del mismo año.

Sin embargo, también se deben subrayar cambios. La función de control de la legislación de la UE se ha visto reforzada gracias a la progresiva europeización de las comisiones parlamentarias. Después de una serie de reformas legales en 2009/2010, las Cortes adquirieron también una mayor capacidad de control a través del sistema de alerta temprana para monitorear la subsidiariedad[25]. La comisión Mixta de la UE ha mejorado, aunque su función principal sigue siendo reforzar el consenso en torno a una posición común nacional que se defiende en Bruselas[26].

En relación a los gobiernos subnacionales, su capacidad de participar en la política europea desde el nivel doméstico es tradicionalmente muy escasa[27], además las medidas adoptadas por el gobierno de España

[24] I. MOLINA, *Spain in the EU: preferences, policy process and influence in Brussels*, en D. MURO – I. LAGO (eds.) *Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 356-373.

[25] S. PIEDRAFITA, *The Spanish Parliament and EU Affairs in the Post Lisbon Treaty Era: All Change?*, en *Journal of Legislative Studies*, vol. 20, n. 4/2014, pp. 451-472.

[26] M. KÖLLING – I. MOLINA, *The Spanish National Parliament and the European Union*, cit., pp. 348-366.

[27] M. KÖLLING, *Subnational governments in the negotiation of the multiannual financial framework 2014-2020 - the case of Spain*, en *Regional and Federal Studies*, vol. 25, n. 1/2015, pp. 71–89.

con el objetivo de la consolidación presupuestaria, han inducido claramente una centralización del poder hacia el gobierno central y una pérdida de discrecionalidad para las Comunidades Autónomas[28].

Alemania

En el análisis del caso alemán se puede diferenciar entre dos enfoques[29]. Por un lado, un enfoque afirmativo, en el sentido de que las características y la posición del gobierno y su capacidad de iniciativa en el proceso político parecen confirmar el argumento del aumento del rol del ejecutivo. En este sentido, los recursos, la expertise y la posición de del gobierno federal alemán han incrementado gradualmente, lo que se refleja en una mayor capacidad de iniciativa del gobierno federal en el proceso político. Pero por otro lado hay diferentes estudios que definen el proceso político de la RFA por una alta descentralización y fragmentación, donde intervienen una multitud de actores tanto a nivel horizontal como vertical.

La necesidad de establecer coaliciones (asimétricas) ha interferido en el poder de la propia Cancillería y en la autonomía de los ministerios. La autonomía de los ministerios liderados por el socio de coalición lleva a que la Cancillería desarrolle iniciativas políticas propias en estas materias. Por otro lado, las coaliciones obligan a la Cancillería a aumentar su función de coordinar, no solo entre los ministerios sino también entre los socios de la coalición. En 2009 la coalición entre CDU/CSU y FDP asumió el gobierno de Alemania. Especialmente el FDP adoptó una posición euro-realista clara, bastante inusual para la política alemana que llevó a la situación de que la Cancillería de Ángela Merkel estuviera más expuesta al tono intergubernamental. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional alemán introdujo poderosos obstáculos a la transferencia de la soberanía nacional a la UE[30].

Pero tampoco en el caso alemán se puede confirmar que esta sea una tendencia nueva, desde el año 2000 una visión intergubernamental de Europa llegó a ser dominante en el gobierno alemán. Desde entonces, el "cambio generacional" permitió a los líderes políticos (alemanes) normalizar la política de la UE en el

[28] C. COLINO, *The state of autonomies between the economic crisis and enduring nationalist tensions*, en B.N. FIELD – A. BOTTI, *Politics and society in contemporary Spain: from Zapatero to Rajoy,* Palgrave Macmillan, Londres, 2013, pp. 81-100.

[29] S. BULMER – A. MAURER – W. PATERSON, *Das Entscheidungs-und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik*, en H. SCHNEIDER – M. JOPP – U. SCHMALZ (eds.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Reformen*, Europa Union Verlag, Bonn, 2001, pp. 231-66; J. FLEISCHER, *Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung*, en S. BRÖCHLER – J. VON BLUMENTHAL, *Regierungskanzlein im politischen Prozess*, Springer, Wiesbaden, 2010, pp. 133-151; A. MAURER – W. WESSELS (ed.), *National Parliaments on the Ways towards Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden.

[30] *Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*, 30/06/2009 (BGBl).

sentido de ser más parecidos a otros grandes estados miembros. La nueva generación estaba preparada para articular los intereses materiales alemanes[31].

En la "Democracia del Canciller" alemán (Kanzlerdemokratie), el equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo se inclina también desde los primeros años de la República Federal a favor de este último[32]. No obstante, la debilidad inicial del Bundestag y del Bundesrat en los asuntos de la UE ha sido objeto de medidas correctivas casi desde el comienzo de la integración europea. La primera ley que garantizó la participación parlamentaria ya había sido promulgada en 1957. Los cambios constitucionales introducidos tras el Tratado de Maastricht no sólo introdujeron un artículo sobre la integración europea (art. 23 GG), sino que también llevaron a un fortalecimiento institucional, p.e. se constitucionalizó el Comité de asuntos europeos y sus funciones del Bundestag (art. 45 GG) y de la Europakammer en el Bundesrat (art. 52 GG). A pesar de la profesionalización del trabajo del Bundestag durante los noventa e incluso hasta 2009, p.e. con la apertura de una oficina en Bruselas, se constata una limitación a la hora de ejercer su función de control al gobierno[33]. El margen de maniobra del Bundestag[34] y el Bundesrat durante la adopción de las medidas anticrisis fue claramente escaso. Ambas cámaras tienen amplios derechos de información (Unterrichtungspflichten del gobierno federal) y participación (Stellungnahmen) en asuntos europeos[35], no obstante, según la interpretación inicial del gobierno federal, no tenían derecho a ser informados y a participar en las negociaciones de los mecanismos intergubernamentales ya que estos mecanismos no afectaban el derecho de la UE. Además, el gobierno federal insistió en la falta de alternativas y en la urgencia de las medidas, argumentando que en la medida en que los Länder no participan en las garantías financieras que Alemania negociaba a nivel europeo, tampoco se vieran afectadas en sus intereses. No obstante, los mecanismos de participación e información fueron paulatinamente ampliados. Tras la presión política del Bundesrat y la posición no partidista y unánime de los Länder, en 2011 el gobierno federal se abrió a negociaciones sobre una reforma de los derechos de participación de los Länder. Al igual que los derechos del Bundestag, en el acuerdo gobierno federal-Länder se estableció que el gobierno federal debería informar ampliamente al Bundesrat sobre las

[31] J. SLOAM, *The European policy of the German social democrats*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 88.
[32] K. NICLAUß, *Kanzlerdemokratie*, Schöningh, Paderborn, 2004.
[33] R. STURM – H. PEHLE, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern*, en *Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Wiesbaden, 2005, p. 64.
[34] T. BEICHELT, *Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics*, en *German Politics*, vol. 21, n. 2/2012, pp. 143-160.
[35] *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, 4/07/2013 (BGBl).

cuestiones relativas al MEDE y hacerlo en un momento temprano[36]. Aunque los Länder no consiguieron que su posición fuera tomada en consideración por el gobierno federal en las negociaciones, el Bundestag y de los Länder aprovecharon la ratificación del MEDE y el Pacto fiscal en su seno para demostrar sus posiciones. En el Bundestag se evidenciaron las posiciones opuestas incluso en la coalición de gobierno, y en este tiempo los Länder aprovecharon su capacidad de *vetoplayer* para conseguir acuerdos específicos. El compromiso final sobre el MEDE garantizó a los Länder ayudas financieras de 2,9 mil millones de euros anualmente hasta 2019 para inversiones en infraestructura, viviendas sociales y en universidades.

Finalmente, el Tribunal Constitucional Federal asumió un papel fundamental en la resolución de este conflicto y varias sentencias fortalecieron los derechos de participación del Bundestag y de los Länder a través del Bundesrat en el proceso de toma de decisiones en asuntos europeos. En concreto, en su sentencia de septiembre de 2012, el Tribunal define MEDE y el Pacto Fiscal, como asuntos de la UE en el sentido del Art. 23, concretando que "asuntos de la Unión" se refieren tanto a la modificación de los Tratados y el Derecho primario como del Derecho secundario. Igualmente, conforme a la sentencia, son también "asuntos de la Unión" los tratados internacionales que, en vista de su contenido y efectos, suponen una enmienda o afectan de un modo particular al derecho de la Unión[37]. Basándose en ello, el Tribunal Constitucional demandó una ampliación de los derechos de información y participación del Bundestag y los Länder en los asuntos europeos[38]. Poco después de la sentencia se aprobó la ley federal que regula la información y participación de ambas cámaras en el MEDE[39] o la adaptación de la ley sobre el FEEF [40]. Además, también el Banco central alemana expreso su crítica sobre las competencias del FEEF y del MEDE[41].

Durante los años de la crisis se ha podido observar otra faceta del rol del Bundestag y del Bundesrat en los asuntos europeos. Desde el año 2009 los asuntos europeos se han convertido en temas permanentes de los debates en el pleno y las comisiones, y a pesar del crecimiento del voto para el AfD, el resto de los partidos políticos representados en el Bundestag mantiene su posición pro-europea.

---

[36] *Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)*, 24/01/2012.

[37] BVerfG, 2 BvE 4/11 19/06/2012.

[38] "The German legislature must, where necessary, make effective arrangements in its legislation accompanying the Act of assent to ensure that the responsibility for integration of the legislative bodies can sufficiently develop" - BVerfG, - 2 BvR 1390/12, 12/09/2012.

[39] *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus,* 13/09/2012 (BGBl).

[40] *Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilitätsmechanismusgesetzes,* 31/05/2012, S. 1166 (BGBl).

[41] BUNDESBANK, *Stellungnahme*, 20/11/2012.

4. Análisis de la opinión pública

Según Habermas, durante la crisis los gobiernos se movían impotentes en el dilema entre los imperativos de los grandes bancos y las agencias de calificación y su temor a perder la legitimidad (y las elecciones) entre sus propias poblaciones frustradas[42]. Esta impotencia en la capacidad de toma de decisiones y de ofrecer soluciones a los problemas más urgentes de los ciudadanos, ha tenido importantes consecuencias en la confianza de los ciudadanos en los gobiernos. En 2014, Juncker, expresidente de la Comisión Europea, consideró la falta de confianza de los ciudadanos en la política y los políticos, como uno de los mayores problemas al que se enfrenta la Unión Europea[43]. La confianza de los ciudadanos en el gobierno desempeña un papel muy tangible en la eficacia del gobierno, y pocas percepciones son más palpables que la de la confianza o su ausencia. La confianza política se considera una condición previa necesaria para un gobierno democrático, y una disminución de ésta pone en tela de juicio la calidad de la democracia representativa. En este sentido, resulta también importante evaluar cómo ha afectado el comportamiento de los ejecutivos durante la crisis en la opinión pública.

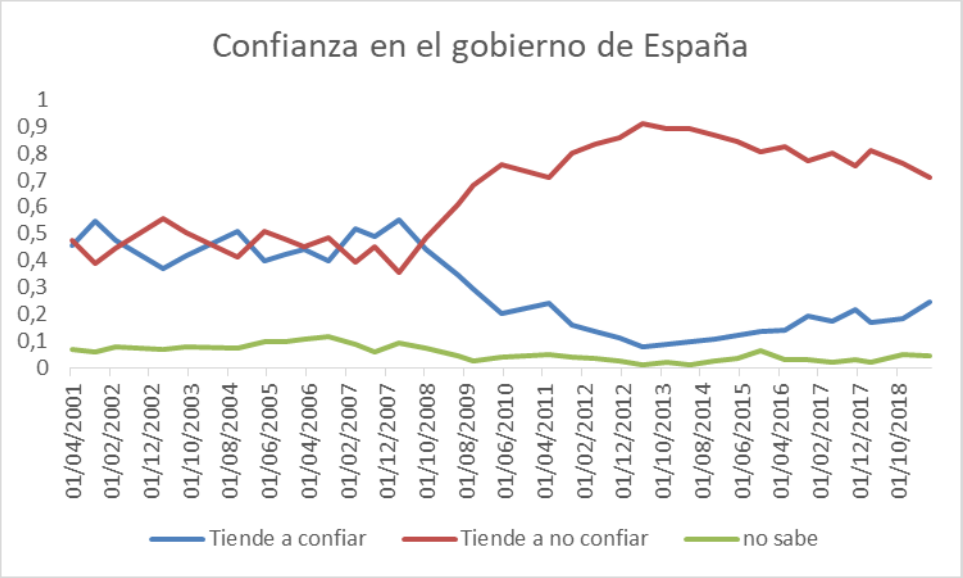
En términos generales, los ciudadanos han perdido confianza en los gobiernos nacionales desde el comienzo de la crisis[44]. Según el Eurobarómetro[45], el porcentaje de europeos que confía en los gobiernos nacionales ha disminuido drásticamente, del 42% en 2007 al 27 % en 2014, aunque el descenso es mucho más pronunciado en algunos Estados miembros. Las consecuencias de la crisis explican gran parte la asimetría entre países y en el tiempo, en el sentido de que, aunque la disminución del nivel de confianza afecta también a países con unas bases económicas sólidas, la desconfianza en los gobiernos entre la opinión pública en los "países deudores" se ha incrementado mucho más en los últimos años que en los "países acreedores". Esta desconfianza ha alimentado y a su vez se ha reforzado por el aumento del extremismo político[46]. Otra variable que explica la asimetría en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos es la desigualdad medida en el coeficiente Gini. El coeficiente de Gini, que mide la distribución personal de la renta, ha aumentado en los "países deudores" suponiendo una ruptura respecto a la prolongada tendencia previa a la reducción de las desigualdades. Los países más desiguales tienen ciudadanías que en la media confían menos en sus conciudadanos y en sus instituciones representativas,

[42] J. HABERMAS, T*he Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, cit.
[43] J. JUNCKER, *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 22/10/2014.
[44] C. FOSTER, *Crisis of Trust: Socio-economic determinants of Europeans' confidence in government*, cit., pp. 511-535.
[45] Standard Eurobarometer 81, *Europeans, the European Union and the Crisis*, 2014.
[46] Y. ALGAN, *The European Trust Crisis and the Rise of Populism*, Brookings Papers on Economic Activity 2017(2):309-400, 2017, DOI: 10.1353/eca.2017.0015

que creen tener menos capacidad de influir en la toma de decisiones, y que tienen una actitud más escéptica hacia las intervenciones del Estado[47].

España

El fortalecimiento del gobierno central con respecto a otros actores, constatado anteriormente, contrasta con la pérdida de confianza de la opinión pública en el gobierno en España durante la última década. El siguiente grafico demuestra el drástico aumento de los encuestados que desconfían en el gobierno desde el año 2008[48], e incluso diez años tras el comienzo de la crisis los datos no han vuelto a sus valores anteriores.



Fuente: Eurobarómetro, varios años

Atendiendo a varios estudios de opinión pública en España, elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas en los últimos años, un creciente número ciudadanos piensa que el gobierno y la clase política son los principales problemas del país y para el 50% de los españoles quienes gobiernan desempeñan mal o muy mal su acción política[49]. Ello supone, entre otras cosas, un claro cuestionamiento de la calidad de los representantes políticos, a la vez que comporta una creciente desconfianza hacia la forma en que se

[47] J. FERNÁNDEZ-ALBERTOS, *El impacto de la desigualdad en la democracia*, en A. PENADÉS DE LA CRUZ (dir.), *Informe sobre la Democracia en España 2018*, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 97-125.
[48] M.A. RUIZ JIMÉNEZ; A. EGEA DE HARO, *Spain: Euroescepticism in a pro-European Country?*, en *South European Society and Politics*. vol. 16, n. 1/2011, pp. 105-131.
[49] Centro de Investigaciones Sociológicas, ediciones de varios años.

ejerce el gobierno en España[50]. La creciente desconfianza se basa en la percepción de la incapacidad de los gobernantes para dar solución a sus problemas[51] y en la percepción de que el Gobierno no disponga de autonomía real en el desarrollo de sus políticas frente a los grandes intereses económicos[52].

Esta pérdida de confianza en el ejecutivo ha tenido un efecto importante en el sistema de partidos. La falta de confianza popular en los dos partidos tradicionales principales ha producido un sistema de partidos fragmentado y polarizado. Al mismo tiempo, el conflicto en Cataluña ha exacerbado en gran medida la polarización dentro de Cataluña y en todo el país. Desde 2014, los partidos Podemos y Ciudadanos han entrado en la escena política del país, mientras que las fuerzas nacionalistas moderadas catalanas se han derrumbado. Finalmente, en 2018 el partido de extrema derecha, Vox, ha obtenido escaños en los parlamentos autonómicos, en el nacional y en el europeo. La mayor variedad de alternativas políticas es un cambio saludable, pero en España se ha producido a costa de la pérdida del impulso reformista y de la estabilidad del gobierno. Además, la polarización ha demostrado ser un obstáculo significativo para el acuerdo entre partidos en la formulación de políticas con el fin de obtener mayorías parlamentarias. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, antes de la crisis los dos partidos más votados juntos asumieron el 83% de los votos, mientras en el año 2019 los dos partidos más votados llegaron solo a 48% de los votos. Al mismo tiempo ha crecido el número de votos de los dos partidos en los dos extremos del sistema de partidos.

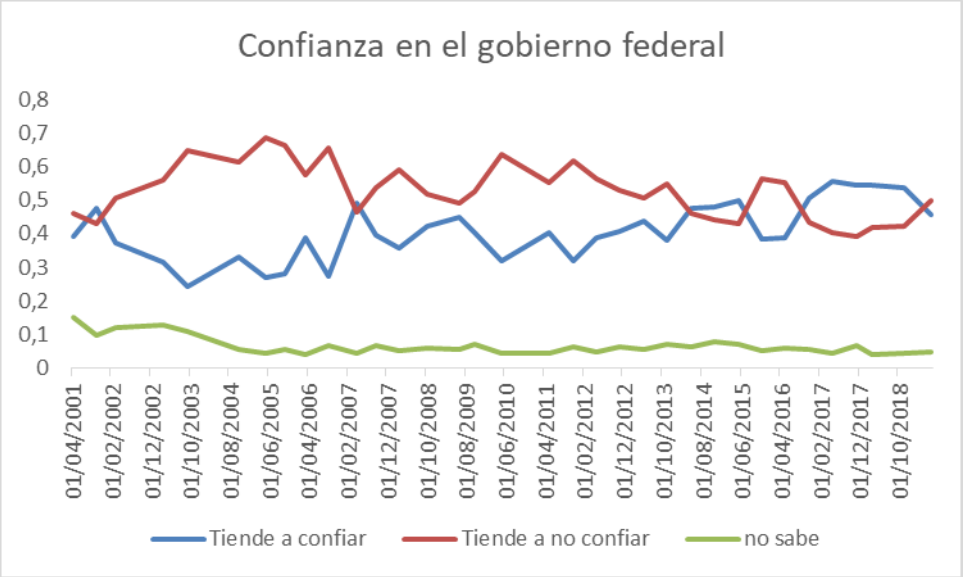
Tabla 1: Cambios estructurales del sistema de partidos en España 2008-2019 (elecciones al Congreso)[53]

	Partido más votado	Segundo partido más votado	Los dos partidos más votados juntos	Partido más votado de la izquierda	Partido regionalista más votado*	Partido más votado de la derecha
2008	43,9	39,9	83,8	3,8	3,0	
2019 (N)	28,0	20,8	48,8	12,8	3,6	15,1

[50] J.F. JIMÉNEZ DÍAZ, *Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España*, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, n. 15/2013, pp. 125-141.
[51] FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Informe sobre la Democracia en España*, 2018.
[52] El efecto de los numerosos casos de corrupción tiene un impacto muy relevante pero no es considerado en este trabajo.
[53] D. NOHLEN – M. KÖLLING, *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*, Springer, Wiesbaden, 2020.

Alemania

Desde mediados de los años 1990, en el contexto de un amplio debate sobre las consecuencias de la globalización y sobre la viabilidad futura de los sistemas de seguridad social, el crecimiento del desempleo y del endeudamiento, en Alemania se percibe un aumento del descontento hacia las instituciones representativas y el incremento del número de ciudadanos que cuestionan la capacidad del gobierno para actuar y desarrollar soluciones[54]. Sin embargo, tomando los datos del Eurobarómetro, se puede observar que la confianza de los alemanes en el gobierno mejoró hasta el año 2007. Desde el comienzo de la crisis hasta el año 2014 se constata una mayoría de los alemanes que no confiaba en el gobierno, desde el año 2016 el número de los que tienden a confiar en el gobierno ha subido, pero estos valores han disminuido de nuevo desde finales del 2017.



Fuente: Eurobarómetro, varios años

Este malestar con el sistema ha desembocado también no solo en la creación de nuevos partidos (los Piratas, Freie Wähler, AfD), sino también en un sistema de partidos más polarizado. Si se observa la evolución de los resultados electorales en la República Federal de Alemania desde 2016, puede observarse un claro repunte del populismo de derecha. Aunque el programa inicial del AfD se basaba en el rechazo de los rescates a los países periféricos y en una disolución ordenada y paulatina de la eurozona, el partido se ha convertido rápidamente en un partido populista, racista y de ultraderecha.

[54] H. KLEINERT, *Abstieg der Parteiendemokratie*, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n. 35-36/2007, pp. 3-11; I. HUTH, *Politische Verdrossenheit: Erscheinungsformen und Ursachen als Herausforderungen für das politische System und die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland im 21. Jahrhundert*, LIT Verlag, Münster, 2003.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, antes de la crisis los dos partidos más votados juntos asumieron casi el 70% de los votos, mientras en el año 2017 los dos partidos más votados llegaron solo al 53% de los votos. Al mismo tiempo ha crecido el número de votos de los dos partidos en los dos extremos del sistema de partidos.

Tabla 2: Cambios estructurales del sistema de partidos en Alemania 2005-2017 (elecciones al Bundestag en %)

	Partido más votado	Segundo partido más votado	Los dos partidos más votados juntos	Partido más votado de la izquierda	Partido más votado de la derecha
2005	35,2	34,2	69,4	8,7	
2017	32,9	20,5	53,4	9,2	12,2

El declive de los partidos tradicionales y la nueva heterogeneidad de los gobiernos de coalición a nivel de los Länder han tenido también un efecto en la estabilidad de los propios gobiernos y la toma de decisiones en el Bundesrat.

5. Conclusiones

Este texto se ha centrado en el rol de los gobiernos de los Estados miembros durante la crisis en tres vertientes: el europeo, el doméstico y la opinión pública. El argumento central era que, aunque se puede constatar a nivel europeo un fortalecimiento asimétrico de los ejecutivos en el seno del Consejo Europeo y el Consejo de la UE desde 2010, a nivel doméstico se puede observar, tras un fortalecimiento a corto plazo, que las consecuencias de la crisis llevaron a un debilitamiento asimétrico de los gobiernos a largo plazo. En el análisis se visto confirmado este argumento.

La toma de decisiones en clave intergubernamental no es una tendencia nueva. También el Tratado de Lisboa determina que las políticas económicas y financieras no solo se deciden en el ámbito del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, sino que también su desarrollo se basa en la coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros. El sistema extremadamente complejo de gobernanza económica establecido entre 2010 y 2012 ha sido ampliamente motivado y definido sobre la base de la lógica intergubernamental, en gran medida sin la participación de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Este enfoque reforzado en soluciones intergubernamentales ha incrementado la división entre Estados miembros "deudores" y Estados miembros "acreedores" por lo que podemos constatar un fortalecimiento asimétrico de los ejecutivos.

A nivel nacional se han analizado dos casos concretos: el gobierno federal de Alemania y el gobierno de España. En ambos casos tampoco es una tendencia nueva el hecho de que los ejecutivos tengan mayor protagonismo que las cámaras legislativas. En términos cuantitativos, el gran número de leyes con un importante impacto presupuestario que pasaron rápidamente el proceso legislativo en ambos países, revela la gran capacidad de respuesta y la flexibilidad de los sistemas políticos. Desde un punto de vista cualitativo, sin embargo, las intervenciones masivas del poder ejecutivo en el proceso legislativo pusieron en peligro la legitimidad y la soberanía del parlamento. Mientras que para el caso de España se puede confirmar un efecto centralizador, basado principalmente en la posición débil de otros actores, en Alemania esta tendencia se confirma solo de forma limitada. Tanto el Bundestag como el Bundesrat mejoraron su participación y su derecho a ser informados por parte del gobierno federal.

En lo que se refiere a la opinión pública, tanto en España como en Alemania se puede confirmar que, durante la crisis, la confianza de los ciudadanos en los gobiernos nacionales disminuyó aunque con diferente intensidad. No obstante, la consecuencia de ello ha supuesto en ambos casos cambios profundos en el sistema de partidos que llevaron a un aumento de la inestabilidad de los gobiernos. En este sentido y considerando que el trabajo se ha centrado únicamente en dos casos, se puede concluir que el efecto de la crisis en el sistema democrático ha sido simétrico. Se evidencia una tendencia hacia el fortalecimiento de los ejecutivos que se ha acentuado como consecuencia de la gestión de la crisis, a pesar de que los efectos a largo plazo, representan en ambos casos un debilitamiento de los gobiernos y en consecuencia en una crisis de las instituciones democráticas.

Como los resultados demuestran, el análisis del rol de los ejecutivos en la crisis es una tarea compleja que no solo debe implicar el nivel europeo, sino que para conseguir una imagen completa también deben de ser considerados otros niveles de análisis. Al mismo tiempo, se deben resaltar las limitaciones del presente estudio y el hecho de que no se hayan tomado en consideración otros acontecimientos centrales, como p.e. la crisis migratoria, que han determinado el rol de los ejecutivos y la opinión pública durante los últimos años.

Sin duda, la crisis ha golpeado muy profundamente a la UE por lo que se requería la creación de instrumentos complejos, tanto para la gestión de la crisis como para la prevención de futuras crisis. Sin embargo, las consecuencias a largo plazo, como el incremento de la desigualad territorial y social, el aumento de los partidos populistas y la inestabilidad de los gobiernos de algunos estados miembros, dan evidencia de que se requiere una reforma de los instrumentes existentes y la creación de nuevos que cuenten con la participación de los actores colectivos a diferentes niveles. La crisis ha alterado el delicado equilibrio constitucional en el que se basa la estabilidad de la UE y la estabilidad de sus Estados miembros.

Aunque la situación económica de los Estados miembros se ha recuperado tras algunos años, los sistemas democráticos siguen estando debilitados. El cambio de los sistemas de partidos políticos y las dificultades para formar gobiernos estables complica por un lado la toma de decisiones a nivel de la UE, pero por otro lado dificulta también la predictibilidad de la posición de los gobiernos y la formación de un consenso base sobre los grandes temas de la integración europea.

También la asimetría que se creó en el seno de la Unión Europea sigue presente y mantiene una distancia entre los gobiernos de los Estados miembros. Ya han pasado varios años, y tras haber superado la crisis, sus consecuencias siguen estando presentes, y tal y como se puede apreciar en el debate sobre la crisis del COVID-19, tanto a nivel europeo como doméstico la historia parece repetirse.