

Derecho constitucional y globalización. Especial referencia al derecho supranacional de la Unión Europea

Anabel Martínez González

Empleada pública de Administración general en la
Administración local (España)

David López Santos

Funcionario de Administración general de
Administración local (España)

Derecho constitucional y globalización. Especial referencia al derecho supranacional de la Unión Europea

Constitutional law and globalization. Special reference to the supranational law of the European Union

Anabel Martínez González

Empleada pública de Administración general en la Administración local (España)
anabelmartinez1996@hotmail.com

David López Santos

Funcionario de Administración general de Administración local (España)
davidlopsan20@gmail.com

Fecha de recepción: 25 de diciembre de 2023

Fecha de aceptación: 10 de marzo de 2024

Resumen

El presente artículo aborda el impacto de la crisis sanitaria y económica en el proceso de globalización y el derecho constitucional, junto con la construcción de una identidad ciudadana europea, destacando la posible necesidad de una integración política más sólida en la Unión Europea, equilibrando la interacción entre el derecho constitucional europeo y los sistemas estatales. Así mismo, se aporta una revisión sobre la identidad ciudadana europea y la protección de los derechos fundamentales, reflexionando sobre la importancia de superar las limitaciones actuales para fortalecer los derechos fundamentales en todos los niveles.

Palabras clave: Derechos fundamentales; Unión Europea; Proceso de integración europeo; Derecho supranacional; Derecho constitucional.

Abstract

The article addresses the impact of the health and economic crisis on the process of globalization and constitutional law, along with the construction of a European citizen identity. It highlights the potential need for stronger political integration

within the European Union, balancing the interaction between European constitutional law and state systems. Furthermore, it provides a literature review on European citizen identity and the protection of fundamental rights, reflecting on the importance of overcoming current limitations to strengthen fundamental rights at all levels.

Keywords: Fundamental rights; European Union; European integration process; Supranational law; Constitucional law.

1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que el proceso de globalización se ha intensificado desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI (Balaguer, 2020). En consecuencia, se ha modificado la estructura del sistema mundo, y hay nuevos y potentes actores internacionales que intervienen activamente en la política y la economía de los países. Ello termina por constituir un nuevo escenario global en el que los derechos fundamentales parecen subyugarse una vez más al orden financiero.

El propósito central de este trabajo radica en llevar a cabo un análisis profundo de la influencia de la crisis económica de 2008 en los sistemas constitucionales de los Estados miembros y en la Unión Europea, así como en los derechos inherentes a la ciudadanía. No obstante, el alcance de esta investigación no se limita únicamente a esa crisis en particular, abordando, así una evaluación del impacto que las crisis sanitaria y económica actuales han tenido en el contexto de la globalización y en el ámbito del derecho constitucional. De esta forma, partiendo de diversos postulados de la obra del profesor Balaguer Callejón en el ámbito tratado, se propondrá una aproximación a las realidades planteadas en el objeto del presente estudio.

La crisis económica de 2008 generó un efecto dominó en muchos sistemas constitucionales, socavando la estabilidad y las estructuras tradicionales de gobernanza en numerosos países. La Unión Europea, como entidad supranacional, no fue inmune a esta sacudida, y las repercusiones de esta crisis se han dejado sentir en sus instituciones y políticas. Este trabajo se propone reflexionar sobre cómo las respuestas y las reformas adoptadas en ese contexto han influido en los derechos fundamentales y en la ciudadanía, así como en la configuración de los sistemas legales en los Estados miembros y a nivel europeo.

En un contexto actual de crisis económica y sanitaria, que se ha agravado debido a la pandemia global, es esencial evaluar cómo estas circunstancias han impactado en la globalización y, en última instancia, en el marco del derecho constitucional. Las tensiones entre las demandas económicas y la protección de los derechos individuales son particularmente relevantes en un momento en que la salud pública y la estabilidad económica se han vuelto cuestiones cruciales en todo el mundo.

Este trabajo busca ofrecer un análisis exhaustivo de estas dinámicas en constante evolución, identificando los desafíos y las oportunidades que se presentan en el actual panorama global.

2. INCIDENCIA DE LA CRISIS DE 2008 SOBRE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, LA UNIÓN EUROPEA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (DDFF) DE LA CIUDADANÍA

La crisis económica y financiera iniciada en el año 2008 tuvo una gran incidencia en los sistemas políticos y jurídicos de los países de la Unión Europea. Si bien destaca el gran impacto sobre los derechos sociales que tuvieron las políticas con las que se buscó dar respuesta a la misma, también se observaron implicaciones en otros aspectos de las democracias, como la visión de poderes, la recentralización, el pluralismo, el punitivismo, etc.

Inicialmente, el pluralismo democrático se vio reducido, puesto que se constituyó una hegemonía en torno a las posiciones económicas mantenidas por la Unión Europea, y la interpretación económica constitucional que traían consigo, de la que los partidos estatales difícilmente se distanciaban, conllevando, por ende, a una falta de alternativa o de alternancia de diversas concepciones políticas de relevancia, o de proyectos de país. En este sentido la escasa participación de la ciudadanía en la política estatal se convertiría en una consecuencia directa de ello y casi performativamente en una causa más. Si bien, no es menos cierto que se empezaron a ver movimientos nacionales y surgimientos de nuevas posturas alternativas a las posiciones de austeridad con los movimientos ciudadanos que se fueron consolidando a partir de 2011 aproximadamente y a las nuevas opciones políticas que surgirían, tanto en un sentido democrático como regresivo, principalmente en la periferia europea.

Recordemos que el principio de democracia pluralista se empezó a constituir como uno de los pilares fundamentales de los sistemas constitucionales de la Unión Europea desde la segunda mitad del siglo XX (Balaguer, 2013, p. 7), de ahí que sea tan relevante su mención en relación con la crisis. Este principio permitió que se modulara el constitucionalismo liberal y se extendieran los derechos que debían ser protegidos. Se vinculaban el concepto de constitución con la idea de democracia con el objetivo de hacer real y efectivo el principio de Estado de derecho, el cual va inevitablemente de la mano de condiciones democráticas (Balaguer, 2013, p. 8).

Esta falta de opciones reales frente a las políticas comunitarias, provocaron que en los Estados miembros se comenzara a reinterpretar los textos constitucionales en un sentido acorde a la misma, favoreciendo la reducción de la intervención estatal en

las economías, especialmente en el ámbito de la inversión social. Así pues, se fueron aprobando modificaciones constitucionales y normas de ámbito legal que favorecían esta reducción de los Estados del bienestar, v. gr., en España con la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, que impone el principio de estabilidad presupuestaria, la prohibición de déficit establecido en su caso, autorizaciones de deuda, prioridad para el pago de intereses y capital de deuda pública, etc.; afectado concreta y específicamente a las Administraciones Públicas con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Así pues, los Estados implementaron una interpretación económica de la constitución impuesta en Europa, lo que conllevó a que acabaran actuando como gestores del mercado, relegando la implementación de políticas sociales e ignorando el enclave social de los países. El tratamiento prioritario de preceptos como el de equilibrio presupuestario no podía derivar, por su propia naturaleza, en otra cosa que en la drástica reducción del gasto social.

En segundo lugar, desde un punto de vista de la organización de los Estados, se produjo una tendencia a la recentralización, que mantiene aparentemente su vigencia, específicamente la citada norma de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, muestra una gran incidencia en las Administraciones Locales y en las de las Comunidades Autónomas, al tener que supeditar sus acciones, en determinados aspectos, a la normativa económica estatal, incidiendo tangencialmente así en su ámbito competencial.

No obstante, la referida regulación presupuestaria y financiera que, en la práctica afecta en mayor medida a las administraciones territoriales descentralizadas, no obsta a que los poderes legislativos estatales también hayan visto disminuida su capacidad de intervención real. Así pues, los parlamentos vieron cómo las decisiones con mayor profundidad pasaron de los mismos al ámbito del poder ejecutivo, estatal o supraestatal. Así, se produjo un aumento de poder de los órganos ejecutivos en detrimento de los parlamentos nacionales, que se verían desplazados del escenario político bajo el pretexto de situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.

En base a lo expuesto y sin ánimo de exhaustividad, se podría concluir que las consecuencias de la crisis de 2008, en el marco europeo, afectaron gravemente al constitucionalismo estatal, con especial relevancia en los países de la periferia europea.

En sentido, como señala D. Francisco Balaguer Callejón, «los últimos desarrollos de la tensión constitucional entre un poder político estatal cada vez más limitado, un poder económico global cada vez más desenfrenado y unas estructuras supranacionales, cada vez más desconcertadas e incapaces, se han podido ver, paradigmáticamente en los cuatro Estados miembros del sur de Europa,

los que habían sido puestos en el punto de mira de los especuladores financieros: Portugal, Italia, Grecia y España. [...] El ejercicio de poder político para decidir no ya el cambio de gobiernos –provocado en Portugal por la dificultad para aplicar un programa impuesto desde fuera– sino incluso la política que obligatoriamente debe aplicar cualquier gobierno surgido de las elecciones democráticas, supone un hecho de extraordinaria relevancia en la configuración de la tensión constitucional entre el Estado democrático, el poder económico globalizado y las instituciones supranacionales» (Balaguer, 2013).

Por otro lado, pasando a analizar la situación de la Unión Europea, más allá del impacto de la respuesta dada a la crisis de 2008 en la esfera estatal, en primer término, se pudo apreciar cómo no fueron las propias instituciones más democráticas de la UE las que tomaron protagonismo, sino que fueron otras con una legitimación más velada, como las presidencias del BCE o del Eurogrupo. Así pues, la institucionalidad europea, que jugó un papel fundamental en la referida época, quedaría constituida por actores enormemente influidos por los sectores privados con capacidad de influencia sobre las políticas a aplicar. Así pues, se produciría en el seno de la UE un traspaso de la toma de decisiones, paralela a lo sufrido en los Estados desde ellos hacia poderes supraestatales, desde las instituciones comunitarias hacia el propio mercado, imponiéndose una política de austeridad y reducción del gasto de una manera hegemónica. En otras palabras, los lugares de decisión de las políticas económicas y sus consecuencias pasaron a tomarse en el poder legislativo, entendido de una forma amplia, e incluso en los ejecutivos con legitimidad democrática, a esferas supranacionales bastante alejadas de la ciudadanía.

En una línea parecida se encuentra el trabajo de la académica Anne Peters, quien analiza lo que ella misma denomina “privatización” del derecho. La privatización del derecho ha de entenderse atendiendo a de tres factores principales: el primero, como el uso por parte de los organismos públicos del derecho privado; el segundo, como el incremento del poder (también político) de los actores privados; y el tercero, como la capacidad para esos mismos actores privados de generar derecho que va a afectar directamente a la ciudadanía (Peters, 2012, p.4). De igual modo, otros autores no dudan en definir el periodo de crisis económica de 2008 como un periodo en el que, a posteriori, se ha podido comprobar que era notable la preponderancia de lo económico sobre lo político. Para M. Rosa Ripollés, esto supuso un impacto en la percepción de la política de la Unión; y como consecuencia de la globalización y la hegemonía de la economía financiera, en la que parecía clara la imposición, directa o indirecta, de los centros de decisión económica internacional o supranacional sobre los gobiernos nacionales (Ripollés, 2013).

En base a todo lo expresado, se puede afirmar que se ha dado un impacto directo de las nuevas dinámicas surgidas en la Unión Europea, como respuesta a la crisis de 2008, en los derechos fundamentales de la ciudadanía, tanto en la participación

política y la legitimación democrática de las instituciones y las políticas; como en el ámbito de las políticas económicas activas en el ámbito social, laboral, etc., que han venido reduciendo derechos de manera primordialmente fáctica a la ciudadanía, acompañada, además, de una mayor tendencia a la represión por parte de los Estados, por ejemplo, de los derechos de manifestación y expresión; por ejemplo, con la aprobación del paquete de medidas del año 2015 en España, del que destacaba la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Por su parte, Manuela Mesa va más allá y plantea, además, que la crisis ha provocado una ruptura de los pactos sociales que históricamente había conseguido Europa: ha aumentado la desigualdad debido a “la brecha salarial entre empleos de baja calificación y de elevada calificación provocada por el cambio tecnológico, así como por la menor capacidad redistributiva de una política social en retroceso” (Mesa, 2013, p. 25). Desde el punto de vista laboral, son conocidas los estragos que dejó la crisis de 2008: altas cifras de paro, sobre todo juvenil, destrucción de empleo y condiciones pésimas de contratación. Las reformas laborales se aprobaron desde 2009 por el Estado Español no estaban exentas de la presión ejercida por los organismos económicos nacionales e internacionales, y buscaban entre otras cosas aumentar la flexibilidad laboral, es decir, desregularizar el mercado de trabajo (Pérez Infante, 2015, p. 5).

Además, merecen una atención especial las desigualdades que dentro de los territorios de los estados la crisis ha intensificado aún más. A nuestro entender, en un contexto global en el que históricamente ha existido una línea divisoria entre el norte y el sur caracterizada por la industrialización y la prosperidad económica de los primeros, frente a la precariedad y la pobreza de los segundos, resulta cuanto menos esencial evaluar los efectos que la globalización ha tenido y tiene sobre esta desigualdad preexistente entre territorios, prestando atención no sólo al desarrollo y comparación de los Estados dentro del marco europeo, sino también a las dinámicas económicas y sociales que se dan en las políticas interiores de estas naciones y, más concretamente en las regiones que las integran. En este sentido, Manuel Delgado Cabeza, corrobora que la globalización potencia la desestructuración de las economías locales. Afirma que esta afecta fundamentalmente a zonas periféricas donde el tejido empresarial ha sido siempre muy débil, produciéndose un “crecimiento polarizado” que desequilibra internamente las estructuras productivas de las regiones periféricas (Delgado Cabeza, 1999). En el caso del Estado Español, donde zonas como Andalucía o Extremadura cuentan con una base productiva poco diversificada, la globalización no haría otra cosa que incrementar más aun esas desigualdades territoriales empeorando la producción de empleo y renta. En definitiva, lo que queremos plasmar es que, si la globalización acelera la crisis, está claro que ésta tiene mayores consecuencias negativas en las zonas periféricas.

3. IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Si la interpretación económica de los textos legales afectó gravemente a la dimensión social y redistributiva del Estado, es una consecuencia inevitable que esto haya repercutido en la actual crisis sanitaria.

En primer lugar, es necesario explicar que la crisis sanitaria no se debe en exclusiva a la pandemia del COVID-19; en su lugar, lo que ha hecho el coronavirus ha sido mostrar las debilidades preexistentes del sistema de salud pública. Es decir, las consecuencias económicas y políticas de la crisis sanitaria han venido marcadas por una clara incapacidad de los sistemas sanitarios de los Estados de dar una respuesta contundente, caracterizados, a raíz de las crisis anteriores, de un adelgazamiento cada vez mayor en la inversión pública en políticas sociales y sanitarias. En otras palabras, la situación actual no ha sido tanto consecuencia directa del virus, sino de las debilidades que ya venían mostrando los Estados de nuestro entorno.

Adicionalmente, los movimientos populistas ponen en peligro la seguridad y salud públicas a través de la crítica incesante a las medidas de aislamiento social y de la propuesta de mantener la actividad económica, aunque esto suponga un aumento importante del número de muertes de un país (Balaguer, 2020), han supuesto un problema de primer orden para los Estados ya débiles en sí mismos.

Por otro lado, el impacto de la crisis sanitaria y económica en el proceso de globalización probablemente conllevará, no una mejora en las capacidades reales de intervención de los Estados, sino el aumento del poder de las compañías tecnológicas, como ya se está viendo. Así, la actual crisis ha traído consigo una intensificación de la capacidad de influencia de las grandes empresas tecnológicas, principalmente provenientes de China y de Estados Unidos; destacando aquellas que gestionan las redes, cuyo modelo de negocio gira en torno a atraer la atención de la ciudadanía y optimizar los rendimientos publicitarios (Balaguer, 2019). Esto podría venir de la mano de vulneraciones de derechos fundamentales vinculados, como hemos visto, al pluralismo político; la independencia de los poderes del estado, la generación de estados de opinión como los referidos anteriormente, la determinación por parte de entes foráneos de los debates públicos, y también la modificación, por medio de un incontrolado uso de datos personales, de la opinión popular de cara a los procesos electorales.

En definitiva, si la Unión Europea no desarrolla regulaciones eficaces y capaces de condicionar dicha aceleración de la globalización fruto de la pandemia, esto conllevará probablemente a un nuevo retroceso en materia de derechos constitucionales, profundizándose en el menoscabo del pluralismo, en la intoxicación

del debate público, en el uso indebido de información personal, etc., con consecuencia concretas y específicas en la política estatal.

Así, entre ejemplos del debilitamiento de los Estados y las instancias supranacionales públicas, ha destacado la ausencia de toda coordinación supraestatal, que, más allá del papel jugado por la OMS, ni los países integrados en la Unión Europea, ni la comunidad internacional en un sentido más amplio, han desarrollado mecanismos o instrumentos concretos realmente aplicables a una efectiva lucha contra desarrollo de la pandemia. Así pues, resulta evidente que uno de los factores que dificultan una estrategia unificada, o mínimamente común, es la gran diferencia entre las economías de los países de nuestro entorno, tanto en términos de diseño del sistema sanitario, mayor o menor privatizado, como en el aspecto de políticas sociales específicas. En este sentido, toman fuerza determinados sectores económicos con capacidad de influir en las decisiones políticas de los Estados que acaban provocando que los derechos constitucionales y nuestras estructuras políticas sigan sujetas a instancias externas (Balaguer, 2019).

Aunque aparente y recientemente se esté hablando en diversos foros de un giro neokeynesiano de la Unión Europea, con menores reticencias a la intervención y a la inversión social, es patente que la respuesta a la pandemia ha seguido poniendo de manifiesto la incapacidad de los Estados de influir realmente en la economía y de solucionar determinadas deficiencias estructurales tanto de la UE como de ellos mismos. Es decir, aunque en distintos debates recientes se haya reflexionado un posible cambio de paradigma en la política económica de la Unión Europea, con una mayor disposición a la inversión pública, es evidente que la manera en que se ha enfrentado a la pandemia ha mostrado que los Estados siguen estando algo alejados de poder ejercer un control económico efectivo que pueda para resolver las deficiencias estructurales de Europa.

4. REFLEXIONES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD CIUDADANA EUROPEA

Frente al detrimento de la participación política, el pluralismo y otros aspectos fundamentales de los derechos políticos, el derecho constitucional europeo debe encontrar un marco común en el que converjan el ordenamiento europeo y los ordenamientos estatales, y este primero ha de ser una parte del derecho constitucional de los Estados miembros, incluyendo además sus estructuras territoriales internas. La globalización ha cambiado las dinámicas de regulación del mercado, y en consecuencia es necesario una integración política que sea capaz de establecer cierta supervisión sin limitarse al nivel nacional. Es decir, al incrementarse el poder político de la Unión en los últimos años, nos vemos obligados a aumentar los mecanismos de control constitucionales, pues sólo así se logrará que la UE goce del mismo nivel de democracia que tienen los Estados miembros (Balaguer, 2020).

Parece claro que iniciar un proceso de constitucionalización que dé más protagonismo a la UE es más necesario que nunca. No obstante, resulta primordial que se tengan en consideración las realidades constitucionales y sociales de los Estados miembros. Resulta imposible pensar en un modelo constitucional europeo que no se apoye en los estados miembros y viceversa, la cuestión está en que debemos tener en cuenta que ninguno de estos dos entes tienen el mismo grado de consolidación y desarrollo, y por lo tanto, merecen un tratamiento distinto: el orden constitucional de la UE precisa avanzar y fortalecerse para que la interacción entre este y los países de la Unión sea realmente fructífera y articule un mecanismo de protección de derechos para la ciudadanía sin las carencias propias de un modelo de integración obsoleto.

Podría definirse el concepto de identidad, en los términos objeto del presente trabajo, como aquel sentimiento de pertenencia a una comunidad constituida por la concurrencia de elementos cohesionadores, como lo lingüístico, lo cultural o lo étnico (Vicente Canela, 2009). Partiendo de esa idea, resulta sencillo llegar a la conclusión de las grandes dificultades en las que se encuentra la Unión Europea para generar una identidad nacional en un sentido amplio, por lo que, a medio plazo, lo idóneo sería hablar de identidades ciudadanas más que identidades nacionales, fruto de la gran diversidad europea, que hace difícil, al menos a corto plazo, construir un proyecto nacional común.

En cualquier caso, se debe partir de la realidad de la identidad nacional y su relación con la nacionalidad y los pilares compartidos sobre los que se constituyen, como puede ser lo moral, lo religioso, etc., que son consecuencia del devenir histórico del país y que puede, dependiendo del contexto, instrumentalizarse hacia un sentido democrático o antidemocrático. Por ello, esta identidad nacional puede encontrar tensiones o conjugarse satisfactoriamente con una suerte de ciudadanía europea o identidad ciudadana europea que, no obstante, a fecha actual, descansa eminentemente sobre lo jurídico, sobre el proceso de construcción democrático del marco de la Unión Europea. Así pues, sería aconsejable que los ordenamientos constitucionales estatales tuviesen un marco compartido o común con el derecho materialmente constitucional europeo, de forma que aquellos incluyan al derecho comunitario (Balaguer, 2021).

Cabe mencionar, adicionalmente, que la identidad ciudadana europea, en el entorno de la globalización adquiere además un carácter instrumental, en un sentido de construcción de un sujeto internacional capaz de hacer frente a los retos que le imponen otras potencias como Estados Unidos (Ruiz Jiménez, 2007). Si bien una dinámica de integración regional europea de este sentido puede dar lugar a un aumento del poder político de la Unión Europea, se deberán desarrollar instrumentos de control constitucional que democratizen paralelamente las instituciones compartidas. No obstante, como ha sido mencionado anteriormente, las naciones de los Estados miembros son una realidad en Europa que no puede obviarse en aras de una construcción común sin que sean tenidos en cuenta, ya que cada Estado

tiene un ordenamiento constitucional más arraigado y desarrollado que el europeo, que a veces genera tensiones entre los mismos, que, si no son correctamente conducidas, pueden generar accidentes en la construcción ciudadana europea. Así pues, la construcción comunitaria debe, para que sea fructífera, apoyarse y recoger la tradición constitucional de los Estados miembros.

Ahora bien, no todas las tensiones generadas entre ordenamientos tienen igual naturaleza, puesto que pueden ir en un sentido democratizador de los ordenamientos internos, como regresivo desde el punto de vista social. Por ejemplo, en contraposición de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, impuesta por la Unión Europea para, a tenor del preámbulo de la norma, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país; se dan otras modificaciones, o inclusiones legislativas de textos comunitarios, con ánimo de garantizar derechos, como las referencias en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Carta Social Europea o al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que, si bien se firman en otro marco diferente a la Unión Europea, contribuyen a la construcción de una identidad constitucional compartida. En otras palabras, la europeización del derecho constitucional interno en sus distintos niveles es favorecedora en tanto se haga mediante un proceso democrático, y no con motivo de presiones económicas. Es decir, resulta obvio que no es lo mismo la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución sin mediar previamente deliberación ante todas las fuerzas políticas, que añadir en el articulado de estatutos de autonomía preceptos relativos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Para obtener la confianza perdida de la ciudadanía –especialmente aquella perteneciente a países devastados por la crisis de 2008– y aspirar a la creación de una identidad ciudadana fuerte, es preciso garantizar de antemano el sometimiento de la metodología por la que se alimentan los ordenamientos a principios democráticos, plurales, inclusivos y sometidos a debate.

Es por ello, debido a las tensiones intrínsecas de los ordenamientos constitucionales internos, especialmente de la periferia europea, que las dinámicas centradas en políticas de desnaturalización de los Estados del bienestar hayan generado, o ido en detrimento, de un sentimiento europeísta de una importante parte de la población de los países que más sufren las consecuencias de la crisis económica y financiera de 2008, puesto que el espacio europeo se instrumentalizó y se privó del sometimiento a unos principios y valores democráticos. En este sentido, se volverá fundamental, a la hora de evaluar el camino de construcción común que toma la UE, a corto plazo, cómo se siguen afrontando las consecuencias de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 a nivel supraestatal.

Vistas algunas de las dificultades a las que se enfrente la Unión Europea para la constitución de una identidad ciudadana compartida, toman relevancia posiciones como la de D. Dieter Grimm, que pone el acento en las circunstancias materiales que dificultan la integración constitucional a un nivel similar a los actuales Estados, por ejemplo en la inexistencia de partidos políticos europeos en los que realmente se referencie la ciudadanía o medios de comunicación compartidos; no obstante, «no debe hacernos olvidar la función “performativa” que puede desarrollar una Constitución europea para la promoción de las condiciones sociales y políticas que hagan posible la creación de un auténtico espacio público europeo». Es decir, un proceso constituyente democrático en el seno de la Unión Europea puede ser un catalizador en sí mismo para el impulso de esa identidad compartida y un proyecto común constitucional más profundo que el actual modelo (Grimm, 2005). No así, no debe perderse el punto de partida de que, a fecha actual, esa identidad europea no está previamente constituida, es decir, no existe en términos generales. Es por ello que la práctica política deberá centrarse en la construcción de esta identidad si se pretende una mayor integración europea, pero quizás no desde la perspectiva tradicional de comunidad nacional, sino desde un punto de vista centrado el desarrollo de una democracia europea y en la expansión y garantía de derechos fundamentales. Ciertamente, un espacio de toma de decisiones democrático no tiene necesariamente que articularse en torno a factores culturales o sociales compartidos, un espacio de toma de decisiones democrático puede darse a partir de un orden jurídico común entre naciones con características diversas, pero con determinados principios compartidos. La identidad europea que ayudaría a iniciar el proceso constituyente del que venimos hablando, es todavía objeto de construcción.

De la manera esbozada, la inexistencia de un espacio político común donde participen los nacionales de los Estados miembros mermaría cualquier intento de potenciar la identidad europea. Un punto de partida podría ser abandonar el modelo Sonderweg y apostar por alternativas actuales que brinden una oportunidad de interacción real y directa entre la UE y los ciudadanos. Además, tampoco conviene olvidar que el aumento de la globalización llevará a que se incrementen también las decisiones políticas que tenga que asumir la UE, por eso plantear alternativas a un modelo débil y poco plural. Otro inconveniente para la construcción de la ciudadanía europea son las reticencias con las que contemplan los estados miembros el cambio del modelo de integración. Como bien apuntan diversos autores (Balaguer, 2020), esto no se debe al temor a la creación de un superestado europeo, sino más bien al miedo de los países de ser sometidos a condiciones constitucionales. Este planteamiento es coherente con las dinámicas por las cuales los países de la unión usan a la propia unión para justificar las políticas impopulares que ellos llevan a cabo, lo que nos lleva a pensar que, efectivamente, cualquier amenaza a ese “comodín” de la UE que se usa para evadir la responsabilidad estatal, va a querer evitarse por todos los medios.

En este sentido y en el contexto español, resultan interesantes las conclusiones del estudio *La identidad nacional y europea de los ciudadanos españoles*, en el que se afirma que las experiencias de estancia en otros países de la Unión Europea, favorecen y refuerzan la convivencia de identidades española y europea; en contraposición con la emigración para trabajar en ocupaciones precarias, que refuerzan una identidad nacional interna excluyente. Es decir, las instituciones de la UE juegan un papel fundamental a la hora de la construcción de la identidad ciudadana compartida en cuanto que de lo expresado podemos extraer que políticas educativas, como el programa Erasmus, que profundizan en los derechos educativos, tienen consecuencias reales y efectivas en el camino de esta construcción; otras políticas, o ausencia de las mismas, en materia laboral y de lucha contra la precariedad social, conllevan a un desapego del proyecto comunitario (Ruiz Jiménez, 2007).

En base a lo expuesto, cabe concluir que el concepto de ciudadanía tendrá un rol fundamental en cómo se construirá la identidad ciudadana europea en las próximas décadas. Las instituciones europeas deberán ser capaces de implementar políticas efectivas que se encaminen a dar respuesta real a las necesidades de la ciudadanía de los estados miembros, en términos democráticos, de forma que se propicie que las inevitables identidades nacionales actuales, que, aunque puedan cambiar, a día actual son una realidad, convivan y confluyan con una identidad europea superior, como elemento cohesionador de un proyecto común y un pilar de una integración constitucional supranacional, que no deberá ser necesariamente nacional, sino que puede superar el concepto de identidad ciudadana nacional (Balaguer, 2020). Así, se presenta como necesario un proceso constitucional europeo *sui generis* que pivote sobre el concepto de ciudadanía y democracia, estando íntimamente ligado a políticas públicas, que además tendrían un deseado carácter performativo, y que profundice en la garantía de los derechos sociales y las condiciones materiales de vida de los países más empobrecidos y en la participación política y el pluralismo; escapando así de las dinámicas de imposición de políticas comunitarias restrictivas de derechos que han sido usuales desde la pasada crisis financiera.

5. DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHO CONSTITUCIONAL SUPRANACIONAL

Para iniciar el estudio sobre los derechos fundamentales y el Derecho constitucional supranacional se hace necesario aproximarse al concepto de constitucionalismo multinivel. Según extrae de la exposición de D^a Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho constitucional, en *Constitucionalismo multinivel*, éste se trata del proceso de constitucionalización de Europa en el marco de un sistema de varios niveles de gobierno, que desarrolla una perspectiva integradora de la legislación estatal y supraestatal; así pues esta coexistencia de niveles, que están en permanente conexión e interdependencia, genera el denominado sistema

jurídico multinivel, con distintos ámbitos de producción, ejecución e interpretación normativa, supranacional e interna; o, de la forma definida en el tema, la interacción entre los diversos niveles o espacios constitucionales a nivel europeo (Gómez Sánchez, 2018, págs. 45-49). Esta interacción, con independencia de la aceptación que tenga entre los Estados, tiene como resultado la aportación de ganancias o pérdidas de legitimación a los distintos niveles existentes.

Específicamente en el ámbito de los derechos fundamentales, si bien cada nivel del sistema jurídico ofrece sus propias garantías específicas, resulta indudable que es el ordenamiento interno estatal el que sigue gozando de cierto protagonismo ya que la realización de los derechos fundamentales se lleva a cabo por la interacción entre el ámbito jurisdiccional y legislativo en el contexto de un previo reconocimiento constitucional, mientras que, en contraposición, en los niveles supranacionales la labor de desarrollo de los derechos es básica o exclusivamente jurisprudencial (Balaguer, 2021).

Profundizando más en la realización supranacional de los derechos en la UE, destacan la entrada en vigor de dos textos normativos fundamentales en la historia del constitucionalismo: el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que a pesar de tener el mismo valor que los tratados no está incorporada en ellos). Para la creación de una ciudadanía europea es esencial el apoyo en documentos legales que aseguren el control de los Estados. Sin embargo, es problemático el hecho de que para la elaboración del mismo Tratado de Lisboa no se tuviera en cuenta la ciudadanía, y que de igual modo esta tampoco aparezca en el cuerpo del documento. Especialmente tras la crisis económica de 2008 y las medidas austeras que implementaron los Estados, como consecuencia de la presión ejercida por actores internacionales sin poder legislativo y, por tanto, sin legitimación, y la consiguiente permisividad de la Unión Europea, sea entendible que la ciudadanía se encuentre alejada de su proceso de integración y haya perdido la confianza en las instituciones que la integran; y que, dentro de la población más reticente, se encuentran sobre todo los sectores más vulnerables y humildes, pues contra ellos se ha manifestado con más virulencia esa involución democrática de la historia reciente de Europa. No obstante, a pesar del desencanto ciudadano, parece ser que la Carta puede constituir un punto de partida para la formación de una identidad europea y para el avance en el proceso de constitucionalización. (Balaguer, 2020, pág. 2)

La propia Carta recoge artículos que limitan las competencias relativas a los derechos fundamentales para la UE, este hecho no contribuye a la formación de un proyecto constitucional europeo que se aleje del modelo de integración actual. No se trata de que en la interacción entre el derecho constitucional europeo y los estados prime siempre un actor sobre otro, sino que la Unión Europea supere las limitaciones de la Carta y el Tratado de Lisboa y se produzca una relación entre ambos más equitativa y coordinada, con el objetivo de que se consiga una protección de los

derechos fundamentales más sólida y con más sentido en cualquier nivel en el que nos encontremos.

Retomando el concepto de constitucionalismo multinivel, es relevante señalar cómo ciertos académicos van más allá de esta noción en su sentido más estricto, y empiezan a abordar el concepto de ciudadanía multinivel como una consecuencia inherente del mismo. En este sentido, el reconocimiento de multinivel a la ciudadanía se relaciona estrechamente con el proceso legislativo de cada país, a medida que se adapta progresivamente la normativa, siguiendo el principio fundamental de igualdad y respetando los diversos niveles de conexión y lealtad que los individuos tienen hacia su país. El concepto de ciudadanía multinivel encuentra su mayor pertinencia en el contexto de un Estado basado en los principios del Estado social y democrático de Derecho. Para lograr esto, se haría necesario ajustar las constituciones, como en el caso de España incorporando el concepto multinivel como parte de la normativa superior del sistema legal. De esta manera, se podría incluir a los residentes en el concepto de ciudadanía, de forma que, a pesar de no estar actualmente contemplados jurídica en sentido estricto, ya que tendrían una mayor conexión con el país en el que residen que con su nacionalidad de origen. Así, se plantea que estas modificaciones permitirían trascender el concepto de ciudadanía europea y avanzar hacia una integración más completa, superando los compromisos establecidos y eliminando limitaciones fronterizas. (Souto, 2020)

Así, el desarrollo democrático y constitucional que se planea para las próximas décadas para el seno de la Unión Europea no pasará tanto por la primacía de un nivel jurídico frente a otro, es decir, lo estatal sobre lo supraestatal y viceversa, ni la primacía de la identidad europea frente a las realidades coyunturales nacionales, sino en la construcción de un marco constitucional europeo que avance y deje atrás las limitaciones y las dinámicas incapaces de garantizar derechos derivadas del proceso de integración llevado a cabo,; con la finalidad de profundizar en una mayor equidad interterritorial y una superior garantía y profundización de los derechos civiles, políticos y, sobre todo, sociales, a causa de los retrocesos impuestos desde el año 2008 sobre los Estados del bienestar.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo, se han desarrollado una serie de cuestiones fundamentales relacionadas con el impacto de la crisis sanitaria y económica en el proceso de globalización y el derecho constitucional, así como con la construcción de una identidad ciudadana europea. Así pues, la crisis sanitaria reveló las debilidades preexistentes de los sistemas de salud pública en los Estados. Las consecuencias económicas y políticas de esta crisis estuvieron marcadas por la incapacidad de los sistemas de salud en muchos países, resultado de la disminución constante de la inversión pública en políticas sociales y sanitarias.

La actual crisis habría intensificado el poder de las grandes empresas tecnológicas, en particular, haciendo necesario que la Unión Europea establezca regulaciones efectivas para controlar esta aceleración de la globalización, para evitar un retroceso en términos de derechos constitucionales y determinadas influencias de actores externos.

En este sentido, durante los últimos años, se ha venido poniendo de manifiesto la falta de coordinación supraestatal en la lucha contra la pandemia, lo que refleja las diferencias en los sistemas de salud, las políticas sociales y la economía entre los países de la Unión Europea; situación que puede provocar que ciertos sectores económicos con una influencia relevante pueden afectar negativamente las decisiones políticas de los Estados, lo que lleva a una subordinación de ciertos derechos constitucionales a influencias externas. Aunque se haya podido dar un posible giro *neokeynésiano* en la Unión Europea, mostrando menos reticencia a la inversión pública, se plantea si la respuesta dada a la pandemia no ha demostrado la incapacidad de los Estados para influir significativamente en la economía y solucionar las deficiencias estructurales en la Unión Europea.

Por otro lado, en cuanto a la construcción de una identidad ciudadana europea, dado el detrimento de la participación política, el pluralismo y otros aspectos fundamentales de los derechos políticos, el derecho constitucional europeo habría de encontrar un marco común que integre los ordenamientos europeos y estatales de forma tal que permita potenciar los derechos fundamentales de la ciudadanía en los términos expresados con anterioridad. Al cambiar la globalización las dinámicas de regulación del mercado, se haría necesaria una integración política más sólida que establezca una supervisión efectiva sin limitarse al nivel nacional, sin dejar de tener en cuenta las realidades constitucionales y sociales de los Estados miembros, ya que ninguno de ellos tiene el mismo grado de consolidación y desarrollo. Así, la UE debe avanzar y fortalecerse para que la interacción entre este y los países de la Unión sea fructífera y proporcione un mecanismo de protección de derechos para la ciudadanía. No obstante, se plantea la dificultad de construir una identidad nacional europea dada la diversidad en la Unión Europea.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Balaguer Callejón, Francisco (2013). Crisis económica y crisis constitucional en Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98 (mayo-agosto), pp. 91–107.
- Balaguer Callejón, Francisco (2013). Una interpretación constitucional de la crisis económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 19. Enero-Junio de 2013. www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/15_F_balaguer.htm#uno
- Balaguer Callejón, Francisco (2019) Crisis sanitaria y derecho constitucional en el contexto global. *Teoría y realidad constitucional*, n. 46, 2020, pp. 3-22.
- Balaguer Callejón, Francisco (2019). Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 32 (julio-diciembre).

- Balaguer Callejón, Francisco (2020). Globalización y derecho constitucional. Máster universitario en Derechos Fundamentales en perspectiva nacional, supranacional y global. Universidad de Granada.
- Balaguer Callejón, Francisco (2020) La construcción de una identidad ciudadana europea. En: R. Torino, E. Calzolaio, L. Vagni (eds.) *Liber amicorum Luigi Moccia*. Roma: Università degli Studi Roma Tre, p. 7.
- Balaguer Callejón, Francisco (2020). Interpretación constitucional y populismo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, art. 04 (enero-junio).
- Balaguer Callejón, Francisco (2021). El Derecho Constitucional Europeo como disciplina científica. 1.5 El Derecho Constitucional como disciplina. Perspectivas metodológicas. Granada: Universidad de Granada.
- Balaguer Callejón, Francisco (2021). Derechos Fundamentales y Derecho Constitucional supranacional. Disponible en: <https://pradoposgrado2122.ugr.es/mod/lesson/view.php?id=40913>
- Delgado Cabeza, Manuel (1999). Las desigualdades territoriales en el Estado Español. *Revista EURE* (Santiago de Chile), v. XXV, n. 75, pp. 41-62.
- Gómez Sánchez, Yolanda (2018) *Constitucionalismo multi nivel. Derechos fundamentales*. 4ª ed. Madrid: UNED, pp. 45-49.
- Grimm, Dieter (2005) Integración por medio de la Constitución, propósitos y perspectivas en el proceso europeo de constitucionalización. *Teoría y realidad constitucional*, n. 15, pp. 53-70.
- Mesa, Manuela. (2013). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales: anuario 2012-2013*. Madrid: CEIPAZ, Fundación de Cultura de Paz.
- Pérez Infante, José Ignacio (2015). Las reformas laborales en la crisis económica: su impacto económico. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 87, pp. 246-281.
- Peters, Anne. (2012). Bienes jurídicos globales en un orden mundial constitucionalizado (Global Legal Goods in an International Constitutionalised Order). *AFDUAM*, n. 16, pp. 75-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2168780>
- Ripollés Serrano, M^a. Rosa. (2013). La incidencia de la estabilidad financiero-presupuestaria en los ordenamientos constitucionales de la Unión Europea. *Crónica presupuestaria*, n. 1, pp. 106-120.
- Ruiz Jiménez, Antonia María; González Enríquez, Carmen (2007). La identidad nacional y europea de los ciudadanos españoles. Un estudio cualitativo de entrevistas y grupos de discusión. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n. 136 (abril junio), pp. 143-178.
- Souto Galván, Clara (2020). Ciudadanía multinivel y su encaje constitucional. *Estudios de Deusto*, n. 68 (1), pp. 449-73. DOI: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-68\(1\)-2020pp449-473](http://dx.doi.org/10.18543/ed-68(1)-2020pp449-473).
- Vicente Canela, Antonio Luis; Moreno Ramos, María Teresa (2009). Identidad nacional: Planteamiento y evaluación de un modelo estructural. *Revista Obets*, n. 3, pp. 19-30.