

¿MALOS TIEMPOS PARA LA TOLERANCIA?
LA INTOLERANCIA LATENTE
EN LOS RESCATES FINANCIEROS
EN LA UNIÓN EUROPEA HOY

HARD TIMES FOR TOLERANCE?
THE HIDDEN INTOLERANCE
IN THE CURRENT FINANCIAL BAIL-OUTS
OF EUROPEAN UNION

*Antonio-Carlos Pereira Menaut**
*Fernando Martínez Arribas***

Resumen

Este trabajo pretende realizar, sin afán sistematizador, una breve conceptualización de la tolerancia, para después contextualizarla en el momento actual, aproximándose a su dimensión constitucional y al impacto que, en la idea de tolerancia, suponen las condiciones que rigen los rescates financieros adoptados en la Unión Europea en relación con determinados Estados (Grecia, Irlanda, Portugal, o con una naturaleza diferente, España). Para ello, se vincula la tolerancia a la idea de respeto sustentada en la propia dignidad humana; es decir, respeto a la identidad del otro aunque no se compartan sus posicionamientos. Noción que podría aplicarse al campo jurídico-constitucional y que facilitaría el funcionamiento de un modelo territorial compuesto por diversos Estados, como sería el caso de la Unión Europea en el marco de la *multilevel governance*. No obstante, los autores exponen las razones por las que en el contexto actual de dicha Unión Europea (tomando como referencia las cláusulas de los rescates financieros) esta idea de tolerancia no se encuentra en su mejor momento.

* Doctor en Derecho. Jean Monnet Chair holder of EU Constitutional Law de la Universidad de Santiago de Compostela, Galicia. Artículo recibido el 4 de enero de 2013 y aceptado para su publicación el 1 de marzo de 2013. Correo electrónico: acp.menaut@usc.es

** Doctor en Derecho. Profesor del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo. Profesor-Tutor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia-Lugo. Artículo recibido el 4 de enero de 2013 y aceptado para su publicación el 4 de marzo de 2013. Correo electrónico:fernando.martinez@uvigo.es

Palabras clave: Tolerancia, Respeto, Dignidad, Legitimidad, Memorando de Entendimiento, Unión Europea

Abstract

This paper seeks to make, without systematizer character, a brief conceptualization of tolerance, then contextualize the present time, approaching its constitutional focus and the impact on the idea of tolerance, suppose the conditions governing bailouts in the European Union adopted on certain states (Greece, Ireland, Portugal, or with a different nature, Spain). This study links the idea of tolerance sustained in respect human dignity, that is, respect for the other's identity although not share their positions. Notion that could apply to legal and constitutional perspective and facilitate the functioning of a regional model composed of various States, as in the case of the European Union in the framework of multi-level governance. However, the authors explain the reasons why in the current context of the European Union (by reference to the terms of the bailouts) this idea of tolerance is not at its best stage.

Keywords: Tolerance, Respect, Dignity, Legitimacy, Memorandum of Understanding, European Union.

I. Introducción

El término “tolerancia” engloba en el uso práctico una variedad de significados y enfoques cuya exploración completa excede con mucho de la finalidad y extensión de este trabajo¹. A veces se asocia con algo así como indiferencia o aceptación acrítica de todo, pero tradicionalmente aparece ligada a la idea de respeto y comprensión, e incluso más allá: la tolerancia puede entenderse como una actitud que por pragmatismo, compasión o generosidad nos induce a abstenernos de perseguir lo que si nos guiáramos sólo por la justicia habría que reprimir. Está basada en la dignidad, así como en el respeto hacia nosotros que nuestra dignidad genera en los demás. Esta idea reaparecerá en las páginas que siguen.

No obstante, la tolerancia tiene límites. Hay cosas que objetivamente nunca deberán ser toleradas, como el canibalismo, la esclavitud o los sacrificios humanos, pero esta proposición, que en principio es correcta, necesita ser interpretada y comentada. Porque esos límites pueden ser

¹ José Ramón TORRES RUIZ, “El concepto de tolerancia”, pp. 105-134.

diferentes en función del propio sujeto que tolera y de lo que es tolerado, o de la propia intolerancia del contrario, en lo que Karl Popper configuraba como la paradoja de la tolerancia²: la tolerancia estaría en riesgo en caso de que, con base en ella, se tolerara (en exceso, se entiende) a los intolerantes. Pero el problema se plantea a la hora de determinar cuándo se estaría en este supuesto, porque en muchos casos se trataría de una percepción subjetiva que, según los casos, podría ser utilizada como vía para justificar la intolerancia.

Los factores o fuentes generadoras de la tolerancia son, en primer lugar, como decíamos, la dignidad humana y la obligación de respeto que produce en todos los demás; además, la generosidad, el conocimiento de la naturaleza humana (con sus cosas buenas y malas y con su dosis de imperfección), el sentido común, la moderación... Añádanse otros factores de carácter más bien pragmático: el mal menor, la paz social, nuestro sentido de la razonabilidad y la proporcionalidad, y el evitar producir más daño que provecho. La tolerancia, dentro de sus justos límites, puede ser en muchos casos conveniente, desde un punto de vista práctico, e incluso elevada, desde un punto de vista moral.

Por lo tanto, la pretensión de este trabajo es, primero, exponer sin afán sistematizador una breve conceptualización de la tolerancia, para después contextualizarla en el momento actual, aproximándonos a su más concreta dimensión político-constitucional y al impacto que, en la idea de tolerancia, suponen los rescates financieros (o mejor dicho, las condiciones impuestas en sus Memorandos de Entendimiento) adoptados en la Unión Europea en relación con determinados Estados (Grecia, Irlanda, Portugal, o con una naturaleza diferente, España).

*II. Elogio de la tolerancia (y de la imperfección)*³

La tolerancia, en sus múltiples enfoques (filosófico, ético, jurídico, etc.) es una actitud sobre la que llevamos hablando desde hace siglos, y pieza angular del trabajo de eminentes pensadores. No obstante, y quizá de un modo paradójico, no abundan las definiciones conceptuales en los instrumentos jurídicos internacionales ni estatales. Probablemente no fue hasta la aprobación de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia, proclamada por la UNESCO el 16 de noviembre de 1995, cuando se plasmó

² Karl POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*, p. 512.

³ Para este epígrafe estamos en deuda con el profesor R. Stith, Valparaiso University School of Law (Estados Unidos).

en un documento adoptado en el seno de una organización internacional, el significado de “tolerancia”.

Esta declaración supuso una importante novedad respecto a las anteriores declaraciones de Derechos en la esfera de la Organización de las Naciones Unidas. Como dice Lima Torrado, aunque la tolerancia se cita

“en la Carta fundacional de las Naciones Unidas, la Carta de San Francisco, o en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, no se da un concepto de la misma. La Declaración de Principios sobre la Tolerancia viene, por consiguiente, a cubrir una importante laguna normativa y toma el valor de criterio interpretativo de primer orden”⁴.

En este sentido, reproducimos el art. 1 de la citada Declaración:

“Artículo 1. Significado de la tolerancia

1.1 La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

1.2 Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

1.3 La tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de Derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

1.4 Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las

⁴ Jesús LIMA TORRADO, “Significado de la tolerancia en la Constitución de la Unión Europea como instrumento jurídico de integración social en el contexto de una convivencia pluricultural”. Que la tolerancia sea asunto de detectar las lagunas normativas y a continuación llenarlas, como pudiera suceder con instrumentos jurídicos como el usufructo o el leasing de automóviles, por citar sólo dos ejemplos, es otra cuestión sobre la que volveremos más adelante.

suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás”.

No es objeto del presente trabajo analizar el contenido que esta Declaración da a la tolerancia⁵. Sí lo es, por el contrario, analizar la tolerancia desde el contexto actual y, en especial, desde la realidad de la Unión Europea en nuestros días.

Desde que en el año 2001 nos embarcamos en la guerra sin cuartel contra el terrorismo, en diversos países occidentales la tolerancia no atraviesa su mejor momento. Superficialmente parece que no es así; puede pensarse que estamos en un mundo de un pluralismo extraordinario, quizá incluso exagerado⁶, y de una tolerancia sin límites, porque se dice, y como algo positivo, que la gente ve con indiferencia las conductas morales más dispares. En realidad, estamos bajo un pensamiento casi único en el que abunda el control de gran parte de nuestras actividades, incluso triviales, así como una intolerancia quizá selectiva, pero que en conjunto es claramente creciente. Así, y aunque resulta paradójico, no es tan extraño que se llegue a asociar democracia con “tolerancia cero” para ciertas cosas.

Nuestro planteamiento partirá de la concepción de la tolerancia como algo distinto de la neutralidad y más relacionada, en cambio, con el respeto. La tolerancia, por un lado, es un resultado de la libertad y dignidad; por otro, de que la gente tenga convicciones firmes; y, además, de diversas necesidades prácticas y de sentido común, como no “matar moscas a cañonazos” (lo que viene a ser un enunciado coloquial de los principios de razonabilidad y proporcionalidad), no producir un daño mayor que el que se quiere evitar, u optar por el mal menor con el elemental fin de poder convivir. No hay contradicción entre tener convicciones y ser tolerante; como dice una famosa frase, “desapruebo lo que usted dice, pero defenderé hasta la muerte su derecho a decirlo”⁷. Así que, acercando la lupa,

⁵ Esta Declaración es meritoria, pero la cuestión de fondo es que la tolerancia, la dignidad, la conciencia y otras realidades humanas muy básicas no se dejan capturar por ninguna norma, como no se puede coger agua con un cesto. Además, ofrece una definición demasiado “perfecta” para ser real: nada falta en ella (armonía, Estado de Derecho, derechos, valores...) excepto el objeto de la tolerancia: lo malo, equivocado, penalizado, injusto y similar.

⁶ Lo que Brad Gregory expresivamente denomina “hiperpluralismo”. Brad GREGORY, *The Unintended Reformation: How a Religious Revolution Secularized Society*.

⁷ Atribuida a Voltaire en la obra de Stephen G. TALLENTYRE, *The Friends of Voltaire*, 1907, p. 199, según el Oxford Dictionary of Quotations; de todos modos, como ocurre con

se puede ver que la tolerancia no es lo que a veces se cree: indiferencia, “pasotismo”, relativismo, nada es preferible a nada. Si el derecho a la vida no es preferible al aborto, ni al revés, no habrá tolerancia hacia ninguno de los dos, sino indiferencia.

En realidad, se tolera algo que está mal, o errado, o al menos lo que uno desaprueba; y lo toleramos no porque, tras madura reflexión, haya pasado a estar bien, sino por el respeto que nos merece la persona, o por otras razones como la paz y la convivencia. A un estudiante que obtenga las mejores calificaciones no se le tolera, sino que se le premia; a una persona buena o amable no se la tolera, pues lo que nos gustaría es, justamente, que hubiera muchas como ella. Tampoco hay nada que tolerar cuando otra persona prefiere otro equipo de fútbol o tiene otros gustos, esto es, opciones personales en las que, por ser indiferentes, no hay nada que aprobar ni desaprobar.

Sólo hay tolerancia cuando hay algo que tolerar; sólo son tolerantes los que creyendo algo diferente respetan a los demás, porque en realidad a quien respetan es al prójimo, a “la respetable humanidad del prójimo”, como decía el profesor compostelano D’Ors⁸, a su dignidad, la cual consiste precisamente en el crédito de respeto que los demás deben a uno. No es tolerante un gobierno que lo permite todo, sino uno que sabe que ciertas cosas están mal, pero que lo menos malo en determinados casos puede ser mirar hacia otro lado, aunque siempre sin decir formalmente que lo malo está bien. Por lo mismo, un régimen democrático no debe necesariamente admitir en su seno a los partidos políticos abiertamente contrarios a la democracia, pero el sentido común puede aconsejar tolerarlos. También puede ser mejor dejar sin castigar determinadas infracciones e incluso delitos no demasiado grandes –de *minimis non curat praetor*–, pero una cosa es dejarlos pasar –de nuevo, sin declararlos lícitos– y otra legalizarlos. Lo legalizado, aunque sea algo malo, se convierte en un derecho exigible ante un juez: una cosa es no perseguir a los defraudadores fiscales en ciertos casos y otra legislar que “la infracción fiscal no será perseguible en tales y cuales supuestos”; lo segundo crearía en los defraudadores que entrasen en esos supuestos un verdadero derecho a no ser perseguidos. Por eso la tolerancia de conductas malas no debe tomar forma de ley. La tolerancia

esta clase de citas, no está claro que ese famoso pensador la dijera realmente. También se ha dicho que fue pronunciada en el Parlamento británico.

⁸Álvaro D’ORS, “Liberalismo moral y liberalismo ético”, p. 17. El reputado jurista compostelano Álvaro D’Ors, tradicionalista declarado y que, desde un punto de vista intelectual, cuestionaba abiertamente la idea de democracia, era tolerante y de mente abierta. Argumentaba que el “liberalismo moral” no era idéntico al “liberalismo ético” y producía mayor tolerancia.

jurídica (que puede no coincidir en todo con la tolerancia moral o la tolerancia política) significa, por ejemplo, mantener la ilegalidad del juego, pero sin intentar encarcelar a los jugadores. Así se hacía tradicionalmente en los Estados Unidos, con un interesante añadido: las obligaciones derivadas del juego no eran exigibles ante los tribunales.

Por lo que llevamos dicho, la medida de la tolerancia de una persona o de una sociedad no se averiguará observando su actitud hacia las cosas o conductas que considera buenas, ni siquiera hacia las indiferentes, sino hacia las que le parecen malas o al menos equivocadas. Para saber cuán tolerante es una persona o grupo tenemos que observar cómo trata a quienes desaprueba o a quienes no están amparados por la ley; hoy en día, por ejemplo, y para no incurrir en temas de calado político o religioso, los fumadores. Y aplicando este criterio, parece que como comentario general puede decirse que nuestras sociedades están haciéndose más bien intolerantes.

En nuestra época de legalismo exacerbado no hay sino blanco o negro, ley o nada, pero nuestros antepasados apreciaban los muchos matices que caben en la vida jurídica y por eso admitían, por ejemplo, la *dispensatio legis poenalis*, que no implicaba derogación ni menosprecio de la ley, sino simple dispensación de llevar a término sus efectos penales. El que la tolerancia no se deba poner en práctica por medio de leyes formales nos lleva a una de sus características: muchas veces, la aplicación de la tolerancia no será general y abstracta, sino casuística. Si la tolerancia es puesta en práctica como una proclamación general y por ley –ejemplo: “la multa no se impondrá a quienes circulen a doscientos kilómetros por hora”–, dejaremos de estar ante un caso de tolerancia para estar ante el ejercicio de un derecho; en ese caso, el derecho a conducir a esa velocidad.

Aunque –decíamos– al observador superficial de cualquier sociedad occidental hiperpluralista le parezca lo contrario, la tolerancia no está ahora muy de moda en diversos países. Por eso prende con facilidad en la opinión pública la mencionada idea de “tolerancia cero” (contra fumadores, violadores, terroristas, defraudadores fiscales, contrabandistas o incluso contra abuelos que en plena calle dan un cachete a un nieto insoportable).

La tolerancia podrá ampliarse o reducirse, según las circunstancias, pero, por diversas razones, nunca podrá llegar a ser cero; la propia expresión “tolerancia cero” no tiene sentido. Primera razón, porque hay que recordar que partimos de la base de que lo tolerado es algo que está mal; por tanto, no tiene sentido decir que por tratarse de algo malo la tolerancia debe ser cero: nunca se tolera un bien; la tolerancia es justamente para lo malo. Segundo, la tolerancia es para las personas, no para las cosas, actos o instituciones, aunque las personas toleradas pueden representar a instituciones o Estados, y no cambia el juicio sobre las acciones malas

o equivocadas, que seguirán siendo tan malas o erróneas como antes: el canibalismo será siempre intolerable, pero quizá haya que tolerar a un anciano que fue caníbal en su juventud, quizá como todos los demás de su tribu. Tercero, la tolerancia se refiere más bien a la fase de ejecución (suspender la ejecución de una sanción, castigo o pena) que al concepto del delito o a la *ratio decidendi* de la decisión judicial sobre si había delito o no, y se aplicará (o no) según sugiera la vida misma.

Es importante subrayar que la tolerancia muchas veces habrá de practicarse persona por persona, grupo de personas por grupo de personas o caso por caso. Podemos decir, para entendernos, que hay conductas nunca tolerables bajo ningún concepto, como el canibalismo; ergo, parece que se puede deducir que, en esos casos, hay que aplicar el criterio de tolerancia cero para todos los que hayan puesto en práctica hasta la sombra de alguna de esas repugnantes conductas. Pero como lo tolerado es siempre la persona, no podemos excluir toda posibilidad de que en un lejano futuro haya que tolerar o abstenerse de castigar a alguien que en algún momento de su vida hizo esas cosas objetivamente intolerables. De esta manera, la tolerancia viene a ser lo contrario a ser justiciero, si entendemos la justicia como vindicta, venganza, retribución a todo precio. La justicia es dar a cada uno lo suyo, y quizá “lo suyo” de un delincuente sea la cárcel, pero el tolerante tiende a conformarse con que la cosa intolerable no se vuelva a repetir, y deja la venganza a los dioses del Olimpo. Ejemplos hay variados. Cuando las tropas norteamericanas descubrieron por fin a Osama Bin Laden en el lugar donde se escondía, ¿no cupo realmente otra solución que matarlo? Reconocemos no tener todos los datos para emitir un juicio definitivo⁹, y además la cuestión está todavía demasiado fresca. Pero en la propia España de la Transición, la ley de amnistía significó dar cobertura jurídica a la tolerancia derivada de aceptar que no se castigara (o se levantara la pena) a personas que habían cometido conductas manifiestamente reprobables (ya fueran condenas a muerte por el régimen franquista o asesinados por grupos terroristas) por motivos de razonabilidad o pragmatismo a la hora de facilitar la consolidación del nuevo régimen político-jurídico democrático. En el ejemplo de España, esa tolerancia no supondría (o al menos no debería) convertir en buenas unas acciones que no lo eran, lo que cobra una importancia capital dado

⁹ Puede objetarse que Bin Laden sabía lo que hacía y que podía acabar como acabó, así como que los atentados de que era responsable merecían la muerte. La supresión de la pena de muerte –cada vez más extendida, y afortunadamente, en nuestra opinión– no se basa en que no existan conductas que no la merezcan, sino en otros muchos argumentos teóricos y prácticos que no podemos desarrollar ahora.

que esas acciones reprobables ocasionaron víctimas. Lo que sí supone es que, atendiendo a criterios diversos –sentido común, oportunidad política, etc.– ha habido una tolerancia, al menos jurídica, hacia los responsables de acciones en sí mismas intolerables. Es, por ende, un tema complejo en que el que se entremezclan moral, ética, derecho y política.

Los factores generadores de la actual intolerancia son la pérdida del sentido común, la falta de sentido de la razonabilidad y proporcionalidad, la pérdida de la visión humana de los problemas, que expulsa del foco jurídico la acción humana libre y responsable sustituyéndola por la situación objetiva en que uno incurre (ejemplo: exceso de velocidad, sin preguntar si hay o no razones que pudieran justificarlo); el legalismo llevado al extremo (“la ley es para cumplirla” en todo caso en vez del tradicional principio español “se acata pero no se cumple” en determinadas circunstancias), la mencionada War on Terror a partir del 11 de septiembre de 2001, la seguridad a cualquier precio y el intento de eliminar todo factor de riesgo. La suma de todo ello está llevando a personas razonables e ilustradas a no tolerar en los aeropuertos un cortauñas ni un biberón con agua para un bebé, así como humillar a las ancianas, por si acaso son potenciales terroristas. La pérdida de la dimensión humana en la visión de las cosas puede apreciarse en las duras medidas contra la crisis financiera en España y otros países del sur de Europa a partir de 2010, en las que el ser humano parece importar poco y los daños a las personas son considerados como inevitables; algo así como los daños colaterales en una guerra¹⁰ (sobre esto volveremos más adelante).

Hemos mencionado la pérdida del sentido común, y no por casualidad. Muchas veces, los juicios de tolerancia serán juicios prudentiales y de probabilidad, no juicios científicos, ni de evidencia, ni de absoluta certeza. Curiosamente, otro factor que puede también tender a la intolerancia es el actual discurso de los derechos. Prima facie, parece un contrasentido (véase el art. 1 de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia, reproducido antes). ¿Cómo pueden los derechos favorecer la intolerancia? Dejemos ahora aparte el hecho real de que lamentablemente cada vez tenemos menos derechos, aunque la profusión de textos legales que los proclaman aparente lo contrario. Los derechos no tienen por qué ser contrarios a la tolerancia, sino que, por el contrario, más bien podrían entenderse como causa y efecto de la misma. Pero si se difunde una actitud de llevarlos al

¹⁰ Véase, por ejemplo, la entrevista del presentador de televisión Jordi Evolé al profesor alemán Juergen Donges en el programa televisivo “Salvados” titulado “Viva Spanien”, de 7 de octubre de 2012; puede consultarse en www.lasexta.com/videos/salvados.html, fecha de consulta 06 de diciembre de 2012.

extremo y exigirlos a todo precio, expulsarán la actitud de tolerar, como en el Mercader de Venecia: Shylock tiene derecho a una libra de carne, situada lo más cerca posible del corazón de Antonio, y ejecutará su derecho como sea porque es una persona justiciera (en el sentido antes empleado y no muy lejano de retribución o venganza, como en el tratamiento aparentemente dado a Bin Laden).

En realidad, en este punto hay que hacer una distinción: los derechos verticales, contra el Estado, no dañan la tolerancia; los horizontales, podrían dañarla o contribuir a disminuirla en el caso de que enfrenten a unas personas con otras dentro del mismo grupo social e incluso dentro de una familia; y también en caso de que la lógica de los derechos desplace a la lógica de servir. En una democracia ideal, tendríamos muchos derechos frente al poder, y muchos deberes (así como también derechos) frente a los amigos, padres, hijos, vecinos y colegas; en una democracia como en la que vivimos, con muchos derechos frente a terceros, tenemos pocos derechos frente al Estado a la par que contamos con una cantidad creciente de pretensiones jurídicamente exigibles frente al padre, hijo, vecino, profesor, médico o compañero de trabajo. El abuso de esa manera de entender los derechos lleva a considerar normal exigir jurídicamente más y más cosas, pero precisamente en más ámbitos no políticos, y por tanto no favorece el crecimiento de la tolerancia, que consiste precisamente en no exigir cuando uno podría hacerlo. La cosa se complica si, además, profesamos la concepción de los derechos como fundamentales¹¹, pues, tendencialmente, terminaría volviendo inaplicable la regla de *minimis non curatpraetor*. En efecto, cualquier infracción de un derecho fundamental, si realmente hace justicia a ese adjetivo, por ese mismo hecho es fácil que pase a ser grave aunque en sí hubiera sido pequeña, pues –se nos responderá– pequeña puede haber sido la infracción, pero el derecho protegido es absolutamente importante, porque fundamenta el orden social y el político y porque no hay categorías ni diferencias entre los derechos fundamentales, que se suponen todos igual de relevantes.

Algo semejante puede decirse de los valores, que por definición son como metas que tenderán a expandirse hasta su plena consecución permeando todas las instituciones y actividades, desde dictar justicia hasta poner en práctica políticas de seguridad en el transporte. Tolerancia, en

¹¹ En este contexto debe tenerse presente la distinción entre las distintas concepciones de los derechos. La que ahora triunfa en muchos países está basada en la alemana de los Grundrechte, que no es idéntica a las tradiciones inglesa, norteamericana o francesa. En éstas, los derechos no fundamentaban la vida social, sino que marcaban terrenos exentos de la interferencia estatal.

cambio, tendería a detener esa expansión o a ponerla en suspenso por evitar un daño mayor, ya sea por compasión o por considerar que no hay una peligrosidad social alarmante. Y aquí viene el problema, porque esa proposición –“toleramos tal asunto porque no se aprecia una peligrosidad social alarmante”– es el típico juicio de *reasonableness* emanado desde la prudencia y la estimación de probabilidades “a ojo de buen cubero” o a juicio de un *bonus paterfamilias*, y cuando lo formulamos no podemos decir que tengamos la plena y completa seguridad de que las cosas no se hayan de torcer y resulten ser de otra manera. Un policía de un aeropuerto que sea tolerante y decida no humillar a una anciana que pasa por su control, en realidad no puede garantizar al ciento por ciento, con plena y absoluta seguridad, que la abuela de aspecto bondadoso no tenga, en el fondo, la intención secreta de hacer volar el avión por los aires. Una sociedad que pone la seguridad por encima de todo seguramente será intolerante para con juicios de tolerancia como el que hace ese razonable y humano policía.

Igualmente, el concepto (o más bien la práctica, pues depende de cómo se hagan las cosas) de los crímenes imprescriptibles y de lesa humanidad puede no favorecer la tolerancia, pues, volviendo al ejemplo anterior, el viejo ex caníbal no sería perdonado nunca –y esto sugiere, *en passant*, que la justicia sola, el mero dar a cada uno lo suyo, la retribución pura, no es lo mejor para recomponer sociedades rotas–. Por lo mismo, el concepto, ahora en boga, de “justicia transicional” fomentaría la intolerancia, pues podría degenerar en una especie de venganza institucionalizada, algo así como,

“para poder pasar a la siguiente página de la historia en perfectas condiciones de impecabilidad democrática, se debe castigar todo, se debe limpiar todo”.

Frente a eso, Nelson Mandela, por pragmatismo, bondad o magnanimidad, pasa la página y coloca a Sudáfrica mirando hacia el futuro y unida.

Acabamos de hablar de “perfectas condiciones de impecabilidad democrática”. Pues bien, la tolerancia es fruto de la generosidad, humanidad, sabiduría (más como *wisdom* que como *science*) y prudencia, pues parte del dato de experiencia de la imperfección humana, si bien no le levanta un monumento ni la erige en norma de conducta. No parte de que nuestro diseño jurídico o institucional sea perfecto ni, menos aún, de que se cumpla siempre ni íntegramente. Parte, en cambio, de que muchas cosas que deberían hacerse al final no se harán, de que muchas leyes no serán del todo buenas, e incluso, de entre las buenas, muchas no siempre se cumplirán, y muchos objetivos constitucionales no se alcanzarán (por

eso más que su número importa su viabilidad); parte, en fin, de que todos tenemos fallos y errores. La tolerancia se conforma con que el asesino no vuelva a asesinar, aunque no podamos asegurar que se haya modificado lo más profundo de su corazón, pues la viscera cardiaca no es jurisdicción del derecho ni de la política; parte asimismo de que el ser humano no es un demonio (aunque tampoco sea un ángel), de que la justicia humana no es perfecta, y de que la ley (sobre todo hoy, con tantas leyes, a menudo triviales y efímeras) es también imperfecta e incluso, a veces, marcadamente imperfecta, politizada y mal redactada. Parte de que en la vida jurídica y política existe una buena dosis de insensatez humana, posiblemente mayor que la de maldad y quizá más difícil de combatir, y parte también, por último, de la experiencia del efecto negativo que el poder suele tener sobre quienes lo ejercen.

Cuando se indulta a un delincuente por ser jueves santo (como sigue sucediendo en alguna ciudad española hasta el día de hoy), o en el cumpleaños de un anciano rey decimonónico, o con motivo de la pascua judía, no se quiere decir que el indultado haya hecho bien o que “en el fondo nos habíamos equivocado, pues no era un criminal”: lo indultamos porque sabemos que la justicia humana no es perfecta –liberamos ahora a un culpable en “compensación” por los inocentes que hayan sido condenados–, que el criminal sigue siendo un ser humano respetable como tal ser humano (aunque somos conscientes de que en determinados delitos esta consideración será difícil de aceptar por los directamente afectados), y que hay que dar una segunda oportunidad a todo el mundo. Suponiendo que estemos ante un caso en el que proceda aplicar la tolerancia (lo que no siempre ocurre, y es lo primero que se debe esclarecer), ésta se aplicará a los delincuentes, a los equivocados, a los que no cumplen su deber, no pagan sus impuestos justos (pues los injustos no generan obligación moral de pagarlos), o a los malos estudiantes; ¿a quién, si no, habríamos de tolerar? ¿Solamente a los perfectos, como a Teresa de Calcuta, a un *gentleman* victoriano educado en el *fair play*, al tipo ideal helénico que encarnaba lo bello, bueno y verdadero, o al Mahatma Gandhi? ¿Y cuál puede ser, entonces, la razón última de tolerar al delincuente? El respeto al núcleo de su dignidad humana, que retendrá mientras viva, por reprochable que haya sido su conducta. Esta idea, de antiquísimo origen judío (el hombre, *imago Dei*), la defendía en el siglo XIX el novelista americano Herman Melville, asociándola con la democracia¹². Ahora bien, como

¹² Decía que incluso en los tripulantes de aquellos balleneros, entre los que se encontraba lo peor de cada casa, podía percibirse el rayo de luz del que llamaba el “gran Dios democrático”, Herman MELVILLE, *Moby Dick o la ballena*, p. 184.

decíamos al principio, la tolerancia, por lo mismo que no puede ser cero, tampoco es ilimitada. ¿Cómo conocer sus límites? Es mejor no intentar una respuesta general y abstracta, porque esos límites vendrán dados por la razonabilidad, la proporcionalidad o el sentido común más que por la ley.

¿Cuál es, entonces, la utilidad de la norma jurídica ante el problema de definir lo tolerable y lo intolerable? Ciertamente, la norma jurídica puede hacer algo por la tolerancia, pero no demasiado –no se puede coger el agua con un cesto, decíamos–. Ahora bien, como el Derecho no es sólo ley, existen otras fuentes jurídicas con las que la tolerancia puede estar más cómoda –la jurisprudencia, en primer lugar–, así como también la equidad, los principios y la justicia natural. Y entonces, ¿qué decir de la Constitución, que también es una norma jurídica, aunque superior y especial? ¿No tendrá, acaso, mayor virtualidad que las restantes normas para proclamar la tolerancia (eso no es particularmente difícil para una Carta Magna) y definir, sino la tolerancia en general, al menos lo intolerable en esa comunidad política? En principio, las Constituciones tienen mayores posibilidades que las leyes, pero no las tienen todas. Imaginemos que una Constitución proclama la absoluta intolerabilidad del canibalismo en todos los casos y bajo todos los supuestos; una idea que seguramente nos parecerá correcta a la gran mayoría. ¿Qué haremos, entonces, cuando aparezca el ex caníbal de noventa años, antes aludido? Y si ahora apareciere, sorpresivamente, un anciano nazi que hubiera estado escondido desde 1945 en lo más recóndito de las montañas de los Ancares, ¿cuál de las posibles líneas de acción sería la más constitucional? ¿Aplicarle la pena que le habría correspondido, de haber sido juzgado en Nuremberg?

Pero esta línea de razonamiento nos conduce al terreno político y constitucional.

III. La tolerancia político-constitucional

Como expresa Valadés, desde una óptica constitucional, el punto de partida para entender la tolerancia sería la vinculación que se entabla entre ella y las relaciones de poder¹³, en especial el poder derivado del Estado (dotado de la coerción institucionalizada).

Desde esta óptica, la dimensión constitucional de la tolerancia abarcaría tres grandes ámbitos: el de la conciencia, ligado a la esfera de las convicciones religiosas; el cultural, en el que entrarían las cuestiones

¹³ Diego VALADÉS, “Consideraciones acerca del régimen constitucional de la tolerancia”, p. 298.

étnicas, lingüísticas o identitarias; y el político, que entroncaría con el pluralismo¹⁴. Ámbitos que, con la propia evolución del constitucionalismo y la consolidación de la democracia acabarían ligándose –con matices derivados del lugar y del momento de que se trate– a los derechos reconocidos constitucionalmente (o incluso legalmente) y, por tanto, al ejercicio de los mismos.

Ahora bien, un pequeño repaso histórico permite comprobar cómo puede existir tolerancia sin reconocimiento de derechos; y también podemos apreciar cómo el surgimiento moderno de la idea de tolerancia nace precisamente en la esfera religiosa, de la que pasaría al terreno de la política.

Durante la Reforma, los reyes que estaban creando los nuevos Estados nacionales europeos buscaban a cualquier precio la uniformidad religiosa (y no sólo religiosa) de sus reinos –así se explica que la tolerancia decreciera al terminar la Edad Media–, lo que condujo a unas guerras de religión de dureza no vista hasta entonces. Isabel I aplastó a los poco numerosos presbiterianos ingleses para que su número no creciera; en Alemania el efímero Reino Anabaptista de Münster fue eliminado, y así aconteció en diversos países europeos sucesivamente¹⁵ hasta la finalización de la Guerra de los Treinta Años.

Probablemente, la excepción a esta intolerancia religiosa generalizada sea el Edicto de Nantes, promulgado en 1598 para hacer posible la convivencia entre católicos y hugonotes en Francia. Edicto que tenía una clara dimensión política, partiendo de la base de que la religión no sería el factor determinante en lo relacionado con la lealtad al Estado o la identidad nacional, lo cual –de alguna manera– anticiparía la formulación de Locke consistente en preservar una esfera personal (la religión) sobre la que el Estado no tendría capacidad de intervención.

Hoy, al estudiar los orígenes del constitucionalismo, es de rutina considerar a Locke y su célebre Carta sobre la Tolerancia¹⁶ como fundacionales en este aspecto, pero ello no es correcto del todo –al menos en lo relativo a la tolerancia–, aunque ciertamente Locke merezca ser considerado como

¹⁴ *Ibidem*, p. 300.

¹⁵ El imperio otomano fue tolerante porque era bastante medieval; de hecho, nunca llegó a ser un verdadero Estado moderno. Cuando, al terminar la Primera Guerra Mundial, dejó paso al actual Estado turco, éste buscó la homogeneidad cultural, religiosa y étnica –derramamientos de sangre incluidos– con no menos celo que el mostrado por los Estados europeos en los siglos XVI y XVII. Sobre Constantinopla y el Imperio Otomano. Philip MANSEL, *Constantinople, City of the World's Desire*.

¹⁶ John LOCKE, *Carta sobre la tolerancia*. Fue escrita en 1689 originalmente en latín, pues era una carta dirigida a un amigo suyo, quizá sin intención de publicación en principio.

uno de los padres fundadores del constitucionalismo. Primero, porque la tolerancia había sido corriente durante largas épocas en Roma y en la Edad Media; segundo, porque la Carta sobre la Tolerancia casi es más una defensa de la libertad religiosa (limitada) que una defensa de la tolerancia en sentido estricto, aunque Locke fuera una persona sensata, pacífica y tolerante. Además, al ceñirse a las confesiones religiosas, dejaría fuera la mayor parte de los campos en que puede ser conveniente o necesario practicar la tolerancia. De hecho, es en la Inglaterra del siglo XVII donde se empiezan a poner sobre el terreno las ideas reproducidas por Locke en su Carta. Ideas relativas a la separación entre la religión y el Estado confesional inglés, de forma que el Estado sólo habría de intervenir en lo público mientras que lo religioso pertenecería a la esfera personal, no siendo “tolerable” lo contrario salvo que existiera perjuicio para los derechos de otro individuo o se atentara contra el propio Estado. Por ello, habría de permitirse (mejor dicho: no habría necesariamente de reprimirse) la disidencia religiosa. Y no podemos olvidar que esta separación de esferas, este límite al poder del Estado y esta incipiente tolerancia se conectarían con su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, en el que formula la teoría de la separación de poderes, sobre todo en lo relativo a la concepción del gobierno y de la política y de la esfera personal que supondría la religión, en la que el Estado no podría entrar.

Y será en esa Inglaterra del siglo XVII donde germine el liberalismo, porque a fin de cuentas el constitucionalismo se sustenta en el freno al poder (fundamentalmente del Estado), y la tolerancia garantizaba una esfera inviolable frente a ese poder estatal aunque no cristalizara necesariamente en derechos propiamente judicializables, como sucedía a los católicos ingleses. De hecho, en aquel contexto, las conexiones entre política y religión eran tan estrechas que la disidencia política era una cuestión de raíz, en gran medida, religiosa. Así, una vez superada la convulsa fase inicial de imposición del anglicanismo, se fueron lentamente tolerando otras confesiones protestantes reformadas¹⁷, y más tarde, en el siglo XIX, a católicos y judíos, y finalmente a todos los demás, ateos incluidos, de forma que curiosamente la Inglaterra de hoy profesa una religión oficial

¹⁷ Acta de Tolerancia adoptada el 24 de mayo de 1689. A pesar de hacerse por ley, no es incorrecto considerar esa ley como un caso de tolerancia, porque la admisión de otras confesiones no era plena; así, no se admitió a católicos, como tampoco ateos o judíos. Los católicos no podían estudiar en las universidades, ocupar cargos públicos ni tener su propia jerarquía eclesiástica, pero ya no se les encarcelaría automáticamente mientras no manifestaran su fe al exterior (enfoque que sería más hobbesiano que lockeano, por cierto). El Imperio Otomano permitió a los ortodoxos tener su propia jerarquía eclesiástica, organización y normas de derecho canónico propio.

sin que ello le impida ser uno de los países más pluralistas y más seculares del mundo (aunque quizá no el más secularista o laicista).

Pero el propio caso inglés demuestra que lo que teóricamente era tolerancia relativa a las convicciones religiosas, en realidad tenía también un marcado carácter político y cultural. La tolerancia hacia los católicos se retrasó por la obediencia al papado de sus practicantes, lo que era visto desde las élites gobernantes inglesas –que no reconocían la distinción Dios-César, y los que eran más bien hobbesianos la negaban directamente– como un peligro de quintacolumnismo dentro del Estado; tesis que se iría apaciguando con el paso de los años y el peso del catolicismo en Irlanda (entonces miembro del Reino Unido), abriéndose camino primero la idea de tolerancia (no persecución de los católicos) y posteriormente, ya entrado el siglo XIX, la supresión de las leyes que impedían a los católicos ingleses ocupar oficios como, por ejemplo, un escaño en el Parlamento (Roman Catholic Relief Act, de 1829). Algo después fueron objeto de la misma emancipación los judíos ingleses.

Por lo tanto, la triple dimensión constitucional de la tolerancia a la que nos estamos refiriendo se convertirá en una constante a lo largo de la historia reciente, si bien, como decía Stuart Mill, desgraciadamente la persecución sería lo habitual y la tolerancia un accidente¹⁸. De esta forma, y sin entrar en las importantes aportaciones que a la noción de tolerancia efectuarían autores como Voltaire¹⁹ o el propio Stuart Mill, el constitucionalismo se convertirá en un aliado de la tolerancia en sus diversos ámbitos y dimensiones. Por una parte, el constitucionalismo nace como freno al poder, por lo que será inherente al mismo la idea de aceptación de la disidencia y, por tanto, de tolerancia. Por otro lado, la evolución del constitucionalismo hará que las diferentes esferas de la tolerancia pasen a adquirir en muchos casos la dimensión de derechos, porque si una Constitución no garantiza la libertad religiosa, de identidad cultural, étnica o lingüística, o no establece mecanismos para asegurar el pluralismo político, no estaremos ante una verdadera Constitución. Ahora bien, ello no debe llevar a confundir la tolerancia con los derechos, pues puede existir tolerancia sin que se reconozcan los segundos, como en el caso ya expuesto del imperio otomano.

¹⁸ JOHN STUART MILL, *Sobre la libertad*, Madrid, pp. 75-122.

¹⁹ VOLTAIRE, *Tratado de la Tolerancia*, p. 36. Este célebre pensador haría afirmaciones como que “la tolerancia jamás produjo guerras civiles, la intolerancia ha convertido la tierra en una carnicería”; aseveración que, lamentablemente, ha seguido produciéndose a lo largo de los siglos. No obstante, a pesar de la crítica de Voltaire hacia la intolerancia (en especial, la religiosa), sus referencias hacia el cristianismo lindaban en ocasiones con la provocación, como cuando dijo que “Jesucristo necesitó doce apóstoles para propagar el cristianismo; yo voy a demostrar que basta sólo uno para destruirlo”.

En esta línea, el profesor Torres del Moral apunta que, partiendo del contexto propiciado por el humanismo renacentista, acabó por aparecer una nueva exigencia humana frente al poder (la opción religiosa personal), de modo que “la demanda, primero, de tolerancia religiosa y, después, de libertad está también en el origen de las declaraciones de derechos”²⁰ y, por tanto, del propio constitucionalismo. Ciertamente es que, en este proceso sin duda pesaría el desgaste y la sangría propiciadas por las múltiples guerras de religión que asolaron Europa durante los siglos XVI y XVII²¹. Dice Valadés que el naciente constitucionalismo (primero en Inglaterra y después en Norteamérica o Francia) se configuraría como “el soporte duradero de todas las formas de tolerancia”²².

Además, la tolerancia, desde una óptica constitucional, no puede entenderse meramente como la capacidad de decisión de las mayorías. Es decir, la decisión mayoritaria es una regla básica de la democracia liberal, pero siempre debe ir acompañada del respeto a las minorías (religiosas, étnicas, lingüísticas, ideológicas, etc.), más allá de los derechos individuales reconocidos desde las declaraciones de derechos que están en la base del constitucionalismo. No debemos olvidar que el Proyecto de Tratado Constitucional adoptado por la Convención sobre el Futuro de Europa en el año 2003 iba presidido por la cita de Tucídides: “Nuestra Constitución se llama democracia... porque el poder no está en manos de unos pocos, sino de la mayoría”; cita que los propios dirigentes europeos no debieron considerar como la más adecuada para un texto de pretendida naturaleza constitucional transnacional, desapareciendo de la versión final del Tratado Constitucional²³ por el “posible” temor que pudiera ocasionar a que, por

²⁰ Antonio TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, p. 250.

²¹ El cansancio de las sangrientas y estériles luchas pesó mucho en el paso a un pragmatismo más flexible. GREGORY, *The Unintended...*, *op. cit.*, pp. 273-274 y, como estímulo más concreto para la tolerancia religiosa, pp. 373-374. En la segunda parte de *Don Quijote*, Sancho Panza se encuentra a su antiguo vecino el morisco Ricote disfrazado de peregrino alemán que pide limosna. Ricote, que había sido víctima de la limpieza étnica española de 1609, dice a Sancho que en la parte de Alemania donde él vive las cosas están más relajadas y cada uno hace lo que quiere en materia de religión. Sería así, pero seguramente no por convicción liberal de los príncipes alemanes, sino más bien porque la confusa realidad no le aconsejaba otra opción que ignorar lo que profesase un musulmán como Ricote, pues sabemos que la libertad religiosa no estaba en la mente de Lutero o de Calvino.

²² Diego VALADÉS, “Consideraciones acerca...”, *op. cit.* p. 305.

²³ Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (CIG 87/1/04 REV 1) rubricado el 29 de octubre de 2004 y que no llegaría a entrar en vigor al ser rechazado en los referendos de ratificación francés y holandés; no obstante, gran parte de sus innovaciones (no así su “espíritu constitucional”) fueron recogidas por el Tratado de Lisboa, que establece el marco normativo actualmente vigente en la Unión Europea, modificando el TUE y el TCE, ahora redenominado TFUE.

influjo de una mayoría construida numéricamente, se pusiesen en riesgo aspectos propios de la identidad, cultura o religión de alguna de las partes.

Del mismo modo, no podemos olvidar cómo se produjo la llegada de Hitler al poder en Alemania, donde el Partido Nazi, prevaliéndose de los instrumentos democráticos previstos por la Constitución de Weimar, una vez alcanzado el gobierno (no entramos ahora, en que su victoria electoral se produjo con escuadrones armados de sus seguidores en las calles) utilizó esos instrumentos para desmontar la democracia y la Constitución, instaurando un régimen de terror en el que cualquier cosa parecida a la tolerancia, respeto a la minoría y disidencia, brillaba por su ausencia.

Por ello, la tolerancia desde el punto de vista jurídico-constitucional ha de construirse sobre la base de la convivencia y del respeto a la minoría, lo que hace necesario garantizar no sólo los ámbitos que pudieran afectar a la esfera personal del individuo (en los que se podrían enmarcar las creencias religiosas, que a fin de cuentas también desembocarían en una dimensión pública de culto), sino que debe ir más allá, y establecer mecanismos para defender de modo activo el pluralismo político, que sería la expresión más acabada de la idea de que la disidencia política puede ser legítima. Volviendo al caso hitleriano: la destrucción de la Constitución de Weimar no se debió tanto a que este texto constitucional no reconociera derechos como al clima de total intolerancia que rodeó al nazismo.

Esto es tan obvio para nosotros que hoy no lo situaríamos como materia de tolerancia (precisamente por ser legítima), pero no siempre se vio así. De hecho, uno de los rasgos que caracterizan la política es la tensión entre la disidencia legítima y el acuerdo fundamental. La admisión de la disidencia política fue, de esta manera, una manifestación de la tolerancia en la política. En su momento fue una gran novedad del constitucionalismo, desconocida fuera de éste. Antes del nacimiento del constitucionalismo, lo que se hacía en las monarquías absolutistas por regla general con el discrepante político era eliminarlo, silenciarlo, desterrarlo o, en el mejor de los casos, permitirle llevar su vida privada sin manifestar su discrepancia. En la propia España de Don Quijote hay muchas cosas muy buenas y avanzadas –arte, literatura, pintura– y hay tolerancia humana, pero no hay lugar para la disidencia política. Y es interesante advertir que en el contexto de aquella época los coetáneos del Quijote no parecían echarla mucho de menos (como tampoco la practican en demasía algunos de sus descendientes de hoy en día²⁴).

²⁴ Dice Julián MARIAS que en la España de los años cuarenta –primera y más dura fase del franquismo–, “la mayoría de la gente estaba encantada con las restricciones de la libertad, muchos intelectuales estaban identificados con el Régimen [...]”. Y un poco

La experiencia, sobre todo del nazismo, contribuirá a que después de la Segunda Guerra Mundial el pluralismo político aparezca reflejado en gran parte de los textos constitucionales. Así, se configura como elemento fundamental en Constituciones que, como la española, sucedían a un régimen no democrático y que lo conciben como un valor superior de su ordenamiento jurídico del mismo modo que la libertad, la justicia y la igualdad (art. 1.1), siendo expresión de ese pluralismo político los propios partidos políticos (art. 6)²⁵. En esta línea, también la Constitución chilena recoge expresamente que “garantiza el pluralismo político” (art. 19.15 dentro de los Derechos y Deberes Constitucionales).

En definitiva, la tolerancia, desde una óptica constitucional, fundamenta a la vez que garantiza la libertad, y ello porque ha de guiar el ejercicio del poder por parte del gobernante elegido mayoritariamente, pero también permite una esfera de defensa de la minoría discrepante. Y ello porque la tolerancia sirve de base a derechos y libertades consagrados constitucionalmente, como la libertad religiosa o ideológica, aunque no debemos olvidar, como ya hemos expuesto, que si llevamos determinados derechos al extremo la propia tolerancia estaría en dificultades. Y la tolerancia servirá también para que se acepten –o al menos no se repriman– comportamientos no amparados por un derecho, como por ejemplo aconteció cuando, en base a un juicio de razonabilidad, sentido común u oportunidad, la policía no desalojó por la fuerza de la Plaza del Obradoiro de Santiago de Compostela a un grupo de concentrados del movimiento 15-M.

La dimensión constitucional de la tolerancia aporta la base que permite que la minoría tenga instrumentos efectivos de control a la acción de la mayoría, que la adopción de determinadas decisiones cuente con un respaldo muy superior a la mayoría que sustenta un gobierno (como

más adelante: “el pueblo español no se sintió aplastado, sino vivo y entero [...]”, Julián MARIAS, *Una vida presente. Memorias*, pp. 227-228. Debe notarse que MARIAS, republicano, estuvo en la cárcel precisamente al comienzo del franquismo y que en esa época inicial España acababa de sufrir el exilio de una parte importante de la población identificada con el bando derrotado en la Guerra Civil, incluyendo eminentes profesores y pensadores.

²⁵Cosa distinta es que la idea inicial de fortalecer los partidos para favorecer el pluralismo político derivado de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y la posterior legislación electoral, necesite de alguna adaptación, pues a nuestro entender los partidos políticos son pieza importante para el ejercicio del pluralismo político, pero no la única, y después de tres décadas la realidad española demuestra que el peso del “aparato” de los partidos es enorme y su funcionamiento interno no aparece precisamente como ejemplo de democracia. Si los partidos políticos son pocos, rígidos, demasiado disciplinados y tienen además la “tentación” de controlar los medios de comunicación y la sociedad civil en general, ciertamente que el pluralismo no se verá muy favorecido.

sería el caso de la reforma constitucional en España o en Chile) o que, incluso, el propio gobierno esté formado por representantes de la mayoría y de la minoría, como sucede actualmente en Irlanda del Norte; garantías que en los casos mencionados tienen un reconocimiento político-jurídico que no sería posible sin un acuerdo previo construido sobre la idea de la tolerancia. Fórmulas que suponen que, con independencia del “juego de mayorías y minorías” que en cada momento se produzca, se respeten los derechos de todos. Mecanismos que eviten que vuelva a acontecer la situación ya comentada en líneas anteriores, de destrucción de la democracia desde dentro del sistema, como fue el caso de la República de Weimar. Y, en todo caso, precisamente la experiencia alemana de los años treinta del pasado siglo proporciona la última y quizá más importante garantía para el ejercicio de la tolerancia desde la óptica constitucional: la posibilidad de oponerse, de resistir, de defender el orden constitucional cuando esté en peligro y aunque el que lo ponga en riesgo haya sido elegido mayoritariamente y legisle sobre la base de dicha mayoría, como consagra el art. 20.4 de la Ley Fundamental de Bonn.

En suma, desde un contexto constitucional actual, Valadés sostiene que la tolerancia se erige en el punto en el que convergen las libertades, el sentimiento constitucional y el cumplimiento del orden constitucional, siendo conceptos que se implican y explican mutuamente²⁶. Y ello aunque admitamos, como hemos expuesto, que no siempre se produce una coincidencia entre la tolerancia y los derechos.

IV. La tolerancia en la Unión Europea a la luz de los rescates financieros

Hasta la aprobación del Tratado de Lisboa en el año 2007 (y su posterior entrada en vigor dos años más tarde) el término “tolerancia” no formaba parte, al menos en sentido expreso, de los Tratados de la Unión. El actual art. 2 del Tratado de la Unión Europea, en la versión emanada del Tratado de Lisboa y sobre la base proporcionada por el frustrado Tratado Constitucional, recoge la tolerancia como uno de los valores comunes a los Estados miembros. Además, hace mención expresa al respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías²⁷.

²⁶ Diego VALADÉS, “Consideraciones acerca...”, *op. cit.* pp. 323-324.

²⁷ El amplio y abarcador art. 2 del TUE dice literalmente: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las

Esta inclusión, unida al reconocimiento de valor jurídico que el art. 6 TUE otorga a la Carta de los Derechos Fundamentales, no es meramente simbólica. Según Lima Torrado, permitiría desarrollar una tolerancia comunicativa y pluricultural con cuatro efectos fundamentales: el reforzamiento del Estado de Derecho; la obligatoriedad jurídica de la tolerancia que se une a la previa obligatoriedad moral o política, siendo plenamente vinculante sin depender de la voluntad del que en cada momento ejerza el poder político; el respeto de las diferentes culturas; y, en definitiva, la consagración del derecho a la diferencia²⁸. La Carta se convierte en un instrumento que contiene derechos jurídicamente vinculantes, pero incluso antes de que adquiriera esa fuerza jurídica ya se había convertido en softlaw, en una referencia imbuida de la idea de respeto y de aceptación de la diferencia.

De este modo, el actual Tratado de la Unión Europea, que junto a la Carta de los Derechos Fundamentales (y en menor medida, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), formarían parte de la Constitución material de la Unión –aunque formalmente siga sin existir un documento con tal nombre– explicitan, mejoran y dan seguridad jurídica al sistema de protección de derechos (protección que tampoco es enteramente novedosa, pues ya la venía ejercitando el Tribunal de Justicia de Luxemburgo a través de su jurisprudencia) en el que la triple dimensión constitucional de la tolerancia es una pieza fundamental: religiosa (art. 22 de la Carta), cultural (art. 3.3, párrafo cuarto TUE, o art. 22 de la Carta) y política (arts. 10 y 11 TUE, o arts. 11, 12, 39 y 40 de la Carta), estableciéndose además unos mecanismos (art. 7 TUE) para sancionar aquellas actuaciones que pongan en peligro los valores de la Unión consagrados en el art. 2, entre los que, como hemos dicho, ya se encuentra la tolerancia²⁹.

minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. En el Derecho europeo existen preceptos todavía más abarcadores que ése, como el art. 21 de la Carta, que en breve vamos a citar; el problema de fondo es hasta qué punto en una materia como la tolerancia es cuestión de puntualizar causas (excepto las más claras, justas e indiscutibles), por detalladas que sean; y eso dejando aparte que, cuanto más detalladas, más arriesgadas, discutibles o efímeras pueden resultar.

²⁸ Jesús LIMA TORRADO, “Significado de...”, *op. cit.* Con todo, y si no queremos incurrir en *wishful thinking*, debemos tener presente que al panorama que dibuja LIMA quizá se le pudiera aplicar el dicho *too good to be true* (que aquí traduciríamos como “demasiado perfecto para ser una norma jurídica viva y efectiva”). Seguramente, en principio, pocos se opondrán a lo que dice LIMA, pero, no obstante, en la práctica ello no está efectivamente garantizado. Lo que vamos a comentar sobre las intervenciones en Grecia o Portugal sería un indicio.

²⁹ Ahora bien, el propio art. 6.1 TUE, en sus párrafos 2 y 3, establece que “las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal

Y todo ello enmarcado en una ambiciosísima prohibición de discriminación casi por cualquier motivo que pudieran imaginar los redactores: sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, consagrada en el art. 21 de la Carta.

En principio, este fortalecimiento de la idea de tolerancia en la Unión Europea, por lo menos en el plano normativo, nos parece positivo, sobre todo en el contexto actual donde existen continuos flujos migratorios o se vive la “psicosis” terrorista derivada del 11-S. Pero paradójicamente, como veremos a continuación, esa idea de tolerancia en su dimensión político-jurídica, no está muy presente en las condiciones y procedimiento seguido para aprobar y poner en marcha las intervenciones económicas que la Unión Europea ha efectuado a alguno de sus miembros en dificultades, como Grecia, Irlanda o Portugal.

En este sentido conviene examinar, en primer lugar, el procedimiento habitualmente seguido para aprobar este tipo de intervenciones. Como expone Corti Varela³⁰,

“en materia de intervenciones, el Parlamento Europeo no tiene ninguna participación. El procedimiento se inicia a través de una carta de intenciones en la que el gobierno nacional solicita la ayuda financiera, cuyo contenido y condicionalidad se plasma a través de un ‘Memorando de entendimiento’ que junto con el anejo ‘Memorando técnico’ es aprobado por el Eurogrupo, normalmente en reunión conjunta con el Ecofin, es decir, por los ministros de Economía y Finanzas de la UE. Dicho documento, preparado por técnicos de la troika –Comisión Europea, BCE y FMI–, constituye el núcleo de la intervención y, dado su carácter eminentemente técnico, prácticamente no es discutido en el Consejo. Es más, en estas reuniones la voz cantante la tienen los países que aportan su triple AAA para las emisiones del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que son quienes en definitiva financian el rescate, es decir Alemania (29,1%), los Países Bajos (6,1%), Finlandia (1,9%) y Luxemburgo (0,3%). En estos

como se definen en los Tratados” y que “los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”. Además, el Reino Unido y Polonia lograron firmar un Protocolo anexo al Tratado de Lisboa que restringía la aplicabilidad de la Carta en ambos países, en lo que sería una cláusula *opt-out* ligada principalmente a ámbitos como la legislación laboral (caso británico) o el ámbito moral (caso polaco).

³⁰ Justo CORTI VARELA, “La encrucijada de la legitimidad en el incipiente gobierno económico europeo”, p. 4.

casos, el Consejo, más que legitimar a modo de senado europeo, simplemente canaliza institucionalmente la financiación y la condicionalidad, principalmente alemana, sobre los países rescatados”.

Por tanto, el Parlamento Europeo, al que el TUE atribuye la representación de los ciudadanos de la Unión (art. 10) o el ejercicio de la función legislativa, presupuestaria y de control político (art. 14), es un convidado de piedra en una materia tan sensible como la determinación de la condicionalidad de los rescates. En el caso de los Parlamentos estatales, si se trata de los países rescatados su papel prácticamente se limita a aceptar la condicionalidad del rescate y las correspondientes medidas de austeridad (eufemismo que en la mayoría de los casos encubre importantes recortes, en gran parte de carácter social) con poco debate y cuando se produce algún intento de cambio en este statu quo –como la pretensión del entonces primer ministro griego Papandreu de convocar un referéndum que pudiera (o no) legitimar un duro plan de ajuste– los gobiernos son reprendidos o forzados a dimitir bajo la encubierta amenaza de quiebra que se derivaría de no desembolsarle la parte correspondiente del rescate³¹. Si se trata de los países prestamistas, el debate parlamentario se lleva hasta el detalle y en ocasiones se tiene que renegociar el propio rescate o su cuantía (como impuso Finlandia) para dar satisfacción al prestamista (no así al prestatario)³².

En este sentido, el profesor Weiler viene elaborando desde hace algún tiempo lo que denomina “principio de tolerancia constitucional”³³ en su aplicación a la compleja realidad de la Unión Europea. No corresponde entrar aquí en el recurrente debate acerca de la inexistencia de un *demos* europeo, que algunos autores como Grimm utilizaban para argumentar acerca de la imposibilidad de adoptar una Constitución en la Unión³⁴. Lo que apunta Weiler es que en el ámbito europeo estaríamos vinculados en ciertas esferas por normas que no reflejarían sólo la voluntad del Estado al que se pertenezca, sino que serían expresión de la agregación de los diferentes *demoi* de las diversas partes que forman la Unión. O dicho de otro modo: las Constituciones y tradiciones constitucionales de cada Estado

³¹ Papandreu anunció la celebración de un referendo sobre el segundo rescate a Grecia el 31 de octubre de 2011 y hubo de desdecirse el 3 de noviembre, ante el bloqueo por parte de la Unión Europea del pago del sexto tramo del primer rescate financiero a Grecia (8.000 millones de euros) hasta que aclarara su situación política.

³² Justo CORTI VARELA, “La encrucijada...”, *op. cit.*, p. 4.

³³ Joseph H.H. WEILER, “Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg”, pp. 68-70.

³⁴ Dieter GRIMM, “¿Necesita Europa una Constitución?”, pp. 8-15.

miembro de la Unión mantienen entre ellas una relación de tolerancia. De esta forma se genera un acervo común y también se justificaría la primacía del Derecho común, el de la Unión –a pesar de que la Unión no sería ni un Estado ni una realidad formalmente federal–. Ahora bien, esa suma de voluntades resultantes habría de respetar en todo caso, y de ahí el principio de tolerancia, la identidad propia de las comunidades menores, a las que no se trataría de asimilar o uniformar. Este planteamiento implicaría tener que aceptar políticas o instituciones de otros Estados que uno considera erradas o, como poco, no las más acertadas, y excluiría la búsqueda de la completa uniformidad y, más aún, su imposición unilateral por el más poderoso.

Y partiendo de este principio, desde nuestro punto de vista, los Memorandos de Entendimiento a Grecia o Portugal no respetan esa identidad, ese derecho a la diferencia, ese pluralismo que está en el fundamento de la idea de tolerancia. Porque el principio de tolerancia constitucional de Weiler encontraría su acomodo si las relaciones que se entablan entre las partes que operan en la Unión Europea se desarrollaran en pie de igualdad, pero la praxis de la Unión desde que comenzó la crisis muestra que la resolución última de los conflictos se basa en las asimetrías de poder y en la diferente capacidad de negociación de las partes³⁵.

Por consiguiente, aunque el Tratado de Lisboa incorpora un marco normativo que teóricamente ofrece una protección suplementaria a la tolerancia, la práctica demuestra que el respeto a la diferencia, a la diversidad y a la búsqueda de soluciones consensuadas no está en su mejor momento. No dejamos de estar ante una situación paradójica: el Tratado de Lisboa busca democratizar el sistema de toma de decisiones, generalizando la codecisión como procedimiento legislativo ordinario en el que el Parlamento Europeo esté en una situación de igualdad con el Consejo y, sin embargo, la eurocámara carece de funciones decisorias en los rescates e intervenciones financieras efectuadas a Estados miembros de la Unión. El Tratado de Lisboa reduce los ámbitos en los que es necesaria la unanimidad para favorecer la eficacia en la toma de decisiones que, a partir de ahora y en un gran número de materias, se tomarán por mayoría cualificada; pero esa mayoría cualificada, y su nueva definición a partir de criterios demográficos, otorga también un enorme poder a los dos Estados más poblados: Francia y, sobre todo, Alemania.

Además, y con independencia de la letra de los tratados, Alemania, el Estado más rico de la Unión, lleva años “imponiendo” sus tesis; imposición

³⁵ En este sentido, Juan Carlos BAYÓN, “Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea”, pp. 129-130, en las que se hace un análisis crítico del principio de tolerancia constitucional expuesto por Weiler.

no en el sentido de vulnerar los procedimientos decisorios de la propia Unión, pero sí a la hora de reducir al mínimo el ideal de integración que en su tiempo propugnaban Adenauer, Schmidt o Kohl. Como cada vez es más frecuente escuchar, parece que estamos pasando de una Alemania europea a una Europa alemana³⁶.

En esta línea, desde nuestra óptica, los Memorandos de Entendimiento suponen una traslación de las recetas alemanas ante la crisis, como si no cupiera otra solución; como si el ensayo de otra política económica –keynesiana, por ejemplo– se hubiera vuelto ilegal bajo el Derecho de la Unión Europea. Es verdad que no se puede olvidar que los germanos son los principales contribuyentes netos en los rescates financieros, pero tampoco debemos obviar que, de producirse una salida griega o portuguesa del euro, su sistema financiero (y el comercial, industrial, etc.) se vería afectado. Y por ello, la idea de tolerancia es ahora más necesaria que nunca. Porque si Grecia no cumplía en su momento las condiciones para acceder al euro, posiblemente tendría que haberse quedado fuera; pero, no habiéndose tomado entonces esa decisión, es mucho más difícil de entender cómo se le imponen unas condiciones durísimas, que al llevarse a efecto están poniendo en riesgo la cohesión social de ese país, a la par que la recesión económica continúa año tras año, con la posibilidad de que acabe afectando a la propia esperanza de vida de los griegos.

Basta con examinar el Memorando de Entendimiento de Portugal³⁷ para darse cuenta de la falta de diálogo que se percibe en él. No se trata únicamente de que Portugal tenga que hacer “ajustes” para recibir el rescate (en principio calculado en torno a los 78.000 millones de euros), que implican subidas de impuestos, privatización de empresas públicas, disminución generalizada de salarios o reducción de las prestaciones por desempleo. Portugal tiene que hacer eso y también otras cosas que afectan

³⁶ Especialmente crítico con esta evolución de la Unión Europea hacia un modelo de orientación claramente alemana se muestra el antiguo ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, quien había apuntado que “Alemania en particular –el país más grande de Europa y el más fuerte en términos económicos– parece haber resultado víctima de una amnesia histórica. La idea de que el propio interés nacional de Alemania dicta evitar todo aquello que aisle al país dentro de Europa, y que esa tarea, por ende, consiste en crear una “Alemania europea” y no una “Europa alemana”, parece haberse abandonado”, Joschka FISCHER, “¡Avanti Dilettanti!”, *El País*, 17 de diciembre de 2010, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Avanti/Dilettanti/elpepiopi/20101217elpepiopi_4/Tes, Fecha de consulta 20 de diciembre de 2012.

³⁷ “Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf (versión de 17 de mayo de 2011), Fecha de consulta 20 de Diciembre de 2013.

a su propia estructura institucional como Estado, como una reducción de municipios o modificar, incluso, el propio sistema de justicia portugués. Y además, cada cierto tiempo (trimestralmente), las instituciones prestatarias verificarán que Portugal cumple no sólo con los “ajustes”, sino también con los plazos, puesto que la propia condicionalidad del rescate lleva aparejados consigo plazos concretos en los que se habrán de tomar las diferentes medidas; falta de tolerancia perceptible también en el propio lenguaje imperativo del Memorando³⁸.

Curiosamente, esa condicionalidad (más de 200 condiciones para el rescate, en el caso portugués) inspirada en buena parte por Alemania, probablemente no hubiese sido consentida si la situación se hubiese dado a la inversa, a la luz de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe. Sin ir más lejos, la sentencia de dicho Tribunal sobre el Tratado de Lisboa³⁹ afirma el respeto de la identidad constitucional como límite a la primacía del Derecho de la Unión Europea, erigiéndose en garante tanto de ciertos límites en el ejercicio de las competencias por parte de la Unión como de un núcleo duro de la identidad constitucional alemana intangible para el Derecho europeo y que éste ha de respetar⁴⁰.

En suma, los Memorandos de Entendimiento no parecen entender de tolerancia. Por ello resulta oportuno recordar que Rawls decía que

“si los pueblos liberales exigen que todas las sociedades sean liberales y se impongan sanciones políticas a las que no lo son, entonces a los pueblos no liberales decentes, si es que los hay, se les negará el respeto debido”⁴¹,

³⁸Mandatos categóricos y muy detallados, que no respetan no ya la soberanía, sino tampoco la identidad, aparecen con frecuencia en el Memorando, como por ejemplo: “The Government will review the Code of Civil Procedure and prepare a proposal by end-2011 addressing the key areas for refinement, including (i) consolidating legislation for all enforcement cases before the court, (ii) giving judges the power to expedite cases, (iii) reducing administrative burdens on judges, and (iv) enforcing statutory deadlines for court processes and in particular injunction procedures and debt enforcement and insolvency cases”, *ibidem*, p. 33.

³⁹Véase sentencia de 30 de junio de 2009, disponible en la página web del Tribunal Constitucional alemán, <http://www.bundesverfassungsgericht.de> en la que existe una versión en español. La orientación jurisprudencial germana de aceptar la compatibilidad de los tratados europeos con la Ley Fundamental de Bonn, manteniendo ciertas “líneas rojas”, ya se había dado en la sentencia Brunner y otros contra el TUE, de 12 de octubre de 1993, sobre la ratificación del Tratado de Maastricht, en la que el Tribunal Constitucional rechazó que la Unión tuviera una competencia sobre las competencias, y en cierta medida vuelve a estar presente en su sentencia de 12 de septiembre de 2012 sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

⁴⁰Luis MIGUEZ MACHO, “La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa”, pp. 121-122.

⁴¹John RAWLS, *El derecho de Gentes y Una revisión de la idea de razón pública*, p. 74.

añadiendo que

“esta falta de respeto puede herir la autoestima de los pueblos no liberales decentes como pueblos y la de sus miembros individuales, y puede generar amargura y resentimiento”⁴².

La postura de Rawls es muy interesante, porque aunque él defiende la formación de una sociedad de naciones básicamente democráticas y constitucionales, sin excluir la posibilidad de intervenciones armadas en casos muy graves en los que llama *outlawstates*⁴³, admite respetar a los Estados no completamente liberales siempre que sean decentes. Si esta tolerancia se predica cuando lo que está en juego es tan grave como la democracia constitucional liberal, ¿cómo no se ha de predicar cuando se trata de políticas económicas, mucho más expuestas al pluralismo y mucho más dependientes de las legítimas preferencias? Aunque la teoría de Weiler y la de Rawls no tienen en principio mucho que ver, ambas coinciden en que muestran eso, tan frecuente entre los anglosajones, que es la capacidad para integrar sin uniformar y el respeto por la identidad de cada pueblo aunque forme parte de una comunidad política superior, sean los Estados Unidos, el Reino Unido, el Imperio Británico o la Commonwealth.

Convendría, pues, corregir el lenguaje de estos Memorandos para evitar caer en la sensación de que se está ante un producto impuesto; y sería conveniente flexibilizar su contenido, al menos en aquellos aspectos que pudieran ser más sensibles al núcleo duro de la “soberanía” portuguesa (o griega, o irlandesa); y ello no porque queramos defender la soberanía estatal o la pervivencia de los modelos clásicos e inmutables de Estados-nación, lo que en la globalizada sociedad actual resulta imposible, aun sin los rescates, sino porque podemos estar ante un problema que afecte a la legitimidad, y en este ámbito la Unión Europea no está precisamente sobrada. Porque de los tres tipos de legitimidad weberianos –racional, tradicional y carismática⁴⁴– las comunidades políticas que se construyen sobre la base del “Imperio del Derecho” deben cumplir, como mínimo, con la legitimidad racional derivada del respeto a las normas jurídicas adoptadas a través de un procedimiento formalmente correcto. Pero, además, en el contexto actual, no es suficiente esa legitimidad formal, sino que es necesario que la ciudadanía intervenga en la elaboración de las normas que les afectan⁴⁵. Y esta dimensión no se percibe, a nuestro juicio, en los

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, en especial § 10.3, sobre los derechos humanos en esos Estados.

⁴⁴ Max WEBER: *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*.

⁴⁵ Justo CORTI VARELA: “La encrucijada...”, *op. cit.*, pp. 3-4.

referidos “Memorandos de Entendimiento”, a pesar de que históricamente una parte del origen del constitucionalismo esté ligada al principio no *taxation without representation*: es decir, exigencia de participación en aquellas normas que impongan cargas fiscales, de la que derivaría un derecho de participación en los asuntos públicos. Percepción que difícilmente puede tener hoy en día un ciudadano griego o portugués. Incluso el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, cuyo ejecutivo ha solicitado una ayuda económica teóricamente limitada al sector bancario, ha reconocido, en una comparecencia parlamentaria para explicar los resultados del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, que

“los españoles hemos llegado a un punto en que no podemos elegir entre quedarnos como estamos o hacer sacrificios. No tenemos esa libertad”⁴⁶.

Dicho de otra manera: estamos ante un gobierno elegido democráticamente que asume que no tiene margen para decidir cuál ha de ser su política económica, porque los criterios para desarrollar esa política proceden de otra instancia que los ciudadanos no han elegido, al menos directamente.

V. Conclusión

Este modesto trabajo no pretende desarrollar todos los aspectos de la idea de tolerancia, ni siquiera acotando el término a su dimensión más propiamente jurídico-constitucional. Lo que busca es poner en valor la necesidad de respeto por la opinión de los demás, por la identidad del otro, aunque no se compartan sus posicionamientos. Poner en el centro del “tablero” la necesidad de respeto mutuo y de aceptar la diferencia, no ya sólo por razones éticas, sino también porque es lo que el sentido común nos encamina a hacer. Ahora bien, esa aceptación de lo diferente no puede ser entendida en ningún caso como indiferencia.

En el plano constitucional, esta idea o actitud de tolerancia puede facilitar el funcionamiento de un modelo territorial compuesto por diversos Estados miembros no uniformes que se disponen en varios niveles que no son idénticos, como ha venido siendo hasta ahora la praxis de la actual *multilevel governance* en la Unión Europea. Y para eso son aplicables los principios de diálogo y respeto mutuo, o el de aceptación de la diversidad, que hemos mencionado. Principios que, a nuestro juicio, no están presentes en la manera de resolver la actual crisis económica ni, se-

⁴⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, p. 12.

ñaladamente, en los Memorandos de Entendimiento que se han adoptado para transferir ayuda financiera a algunos Estados de la Unión Europea en dificultades (como Grecia, Irlanda o Portugal). Esta ausencia de tolerancia puede producir desazón (y de hecho así viene sucediendo) entre la población de estos Estados e, incluso, una sensación de total falta de legitimidad de los poderes públicos en los diferentes niveles. Un ciudadano portugués elige por sufragio universal su Parlamento, pero éste últimamente se viene convirtiendo (con matices) en un delegado de un poder supranacional. No se trata de que la tradicional conceptualización de los Estados-nación esté en cuestión, si bien es cierto que la forma actual de entender la soberanía estatal, al menos en la Unión Europea, poco tiene que ver con la vieja concepción bodiniana o, menos aun, hobbesiana. Se trata de que esa falta de soberanía del Parlamento griego o portugués no es trasladada al Parlamento Europeo o a otra institución investida con credenciales democráticas. No, la Eurocámara no tiene decisión en materia de rescates financieros; es más, el rescate bancario por el que la Unión Europea ponía a disposición de España hasta 100.000 millones de euros para sanear su sector bancario (haciendo uso, en principio, de aproximadamente un tercio), ha sido aprobado en el Bundestag alemán, pero no en el Congreso de los Diputados español ni en el Parlamento europeo. Y el resto de instituciones europeas, con un mecanismo de elección indirecto y legitimidad cuestionable, parecen aceptar los criterios de los llamados “Estados contribuyentes netos” (como Alemania), lo que podría llegar a entenderse si existiera un respeto hacia la identidad y singularidad de aquel que está en dificultades. Pero, lamentablemente, de momento no percibimos ese respeto y generosidad basados en el sentido común y en la proporcionalidad; por eso, muy a nuestro pesar, creemos que hay indicios de que parecen correr malos tiempos para la tolerancia.

Bibliografía

- BAYÓN, Juan Carlos, “Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea”, en *Anuario de filosofía del derecho*, N° 24, Valencia, 2007.
- CORTI VARELA, Justo, “La encrucijada de la legitimidad en el incipiente gobierno económico europeo”, en Real Instituto Elcano, Madrid, ARI 57, 2012.
- D’ORS, Álvaro, “Liberalismo moral y liberalismo ético”, en *Razón Española*, N° 75, Madrid, 1996.
- FISCHER, Joschka, “¡Avanti Dilettanti!”, en *El País*, 17 de diciembre de 2010, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Avanti/Dilettanti/elpepiopi/20101217elpepiopi_4/Tes, Fecha de consulta 20 de diciembre de 2012.

- GREGORY, Brad, *The Unintended Reformation: How a Religious Revolution Secularized Society*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2012.
- GRIMM, Dieter, “¿Necesita Europa una Constitución?”, en *Debats*, N° 55, Valencia, Alfons el Magnànim, 1996.
- LIMA TORRADO, Jesús, “Significado de la tolerancia en la Constitución de la Unión Europea como instrumento jurídico de integración social en el contexto de una convivencia pluricultural”, en *Gloobal*, N° 7, Madrid, 2006.
- LOCKE, John, *Carta sobre la tolerancia*, Madrid, Tecnos, 1991.
- MANSEL, Philip, *Constantinople, City of the World's Desire, 1453-1924*, London, John Murray, 1995.
- MARIAS, Julián, *Una vida presente. Memorias*, Madrid, Páginas de Espuma, 2008.
- MELVILLE, Herman, *Moby Dick o la ballena*, Almería, Ediciones Perdidas, 2007 (original de 1851).
- MÍGUEZ MACHO, Luis, “La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa”, en Pereira Menaut (coordinador), Míguez Macho, Martínez Arribas y Arias Balsa, *Código Constitucional de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, Andavira, 2011.
- POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1994 (original de 1945).
- RAWLS, John, *El derecho de gentes y Una revisión de la idea de razón pública*, Barcelona, Paidós, 2001 (original de 1999).
- STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1996 (original de 1859).
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Universitas, 2012.
- TORRES RUIZ, José Ramón, “El concepto de tolerancia”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 48, Madrid, 1985.
- VALADÉS, Diego, “Consideraciones acerca del régimen constitucional de la tolerancia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 97, México D.F, 2000.
- VOLTAIRE, *Tratado de la Tolerancia*, Barcelona, Grijalbo, 1976 (original de 1767).
- WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984 (original de 1922).
- WEILER, Joseph H.H., “Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg”, en Kalypso NICOLAIDIS y Robert HOWSE (eds.), *The Federal vision: Legitimacy and levels of Governance in the US and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2001.