

Capítulo 2

La democracia en Atenas. Crisis económica y legitimidad democrática en la Unión Europea

PALOMA BIGLINO CAMPOS
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS RESCATES A GRECIA: LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y COMPROMISOS INTERNACIONALES. III. DOS VISIONES ENFRENTADAS DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN. IV. CONSIDERACIÓN FINAL: SE TRATA DE POLÍTICA Y NO DE DEMOCRACIA.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se examina la trayectoria académica y profesional de Luis Ortega es fácil advertir su sensibilidad hacia la apertura de nuestro ordenamiento jurídico respecto a una pluralidad territorial desconocida hasta hace algunas décadas. Sus estudios sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas y el Derecho de la Unión Europea son una buena muestra de que advertía las alteraciones que el nuevo constitucionalismo multinivel estaba produciendo, no sólo sobre la estructura, sino también sobre los conceptos inherentes al Estado nación del siglo XIX.

Estas páginas pretenden rendirle un homenaje tratando un tema que parte de similar perspectiva. En efecto, mi intención es aproximarme a algunos de los interrogantes que la legitimidad democrática suscita en el proceso de integración europea y hacerlo, además, partiendo de un caso concreto,

como es el de Grecia. En este país, los más recientes acontecimientos han puesto de manifiesto cómo, en los Estados democráticos contemporáneos, el pueblo puede, pero no lo puede todo.

Y para empezar, quizá lo mejor sea partir de lo que cuenta J. VAROUFAKIS en una entrevista concedida al diario *El País*¹. Comentando lo acontecido en unas de las reuniones del Eurogrupo celebradas en plena crisis griega, narra que el Ministro de finanzas alemán, W. SCHÄUBLE siempre mantuvo la misma actitud:

«El programa no se discute, porque el gobierno anterior lo aceptó y no vamos a cambiar por una elección. Con 19 países, siempre hay alguna elección pendiente y, si cada vez cambiáramos las cosas, los contratos entre nosotros no tendrían ningún valor».

A esto, J. VAROUFAKIS añade:

«Entonces tuve que responder que quizá no habría que celebrar elecciones en los países endeudados, y nadie me respondió, un silencio que solo puedo interpretar como que les parecía buena idea pero difícil de llevar a la práctica».

La incomprensión de la que J. VAROUFAKIS se lamenta se debe quizá al difícil encaje de dos diferentes maneras de ver el problema. De un lado, la de quienes no respondieron, que quizá daban por supuesto el viejo aforismo según el cual *pacta sunt servanda*, que sigue constituyendo una de las bases del Derecho Internacional, implícito en las ayudas que los países de la Unión han ido concediendo a Grecia. De otro, la del exministro griego, quien puso sobre la mesa la espina dorsal de los sistemas democráticos contemporáneos, esto es, el derecho de los ciudadanos a orientar la dirección política de sus gobiernos a través de los comicios.

Siguiendo este hilo y en las páginas que siguen me propongo analizar la tensión entre la Unión Europea y Grecia como un conflicto entre estas dos visiones. En efecto la situación del país heleno puede enfocarse, primero, como la de un Estado rescatado, sometido a una situación de «sujeción especial» con respecto a determinadas instituciones supranacionales y nacionales. Pero, además, habrá que prestar atención a las dificultades que afectan a dicho país teniendo en cuenta su condición de miembro de la Unión Europea. Desde este segundo punto de vista, la reflexión tiene que ser más general, porque no se ciñe al caso de Grecia, sino que se puede también aplicar a otros Estados de la Unión y, especialmente, a los de la eurozona. Y, acerca de este asunto, no se puede soslayar que existen

1. «Varoufakis: No voy a aceptar esto, que no cuenten conmigo», *El País*, 14 de julio de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/14/actualidad/1436888104_303172.html.

valoraciones encontradas. Por una parte, están los que, en términos de Umberto Eco podríamos llamar apocalípticos, porque consideran que la respuesta de las instituciones europeas a la crisis económica ha supuesto una quiebra grave de la legitimidad democrática, ya que los pueblos de los Estados miembros han perdido su capacidad de determinar la orientación política del Estado. De otra, hallamos los integrados, quienes opinan que las limitaciones a la democracia nacional derivadas del Derecho de la Unión son una consecuencia inevitable de la integración.

II. LOS RESCATES A GRECIA: LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

Cuando 5 de julio de 2015 los ciudadanos griegos acudieron a las urnas debían aceptar o rechazar una propuesta sin duda compleja. En efecto, la papeleta de votación les preguntaba si aceptaban o no el plan de acuerdo presentado por la Comisión, el BCE y el FMI. Dicho plan constaba de dos documentos cuyo contenido era eminentemente técnico, ya que el primero trataba de reformas económicas a emprender mientras que el segundo recogía análisis acerca de la sostenibilidad de la deuda.

Lo cierto es que los términos de la campaña electoral fueron mucho más directos. Se trataba, a grandes rasgos, de que los votantes decidieran si Grecia debía aceptar las duras condiciones impuestas por los prestamistas antes citados para hacer efectivo el tercer rescate a Grecia.

Del lado del sí estaban quienes consideraban que Grecia no tenía otra solución que admitir los requerimientos del Grupo de Bruselas (antes Troika) en el que participan la Comisión, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, cuyo modelo para salir de la crisis se articula, básicamente, en torno a la contención del déficit.

Del lado del no estaban quienes, como Alexis Tsipras, se habían propuesto dar marcha atrás en la política de austeridad y recuperar el consumo, elevando el salario mínimo y las presentaciones sociales en materia de sanidad, desempleo y pensiones. Recordamos que estas eran las promesas que habían llevado al poder a Syriza en las elecciones celebradas el 25 de enero del mismo año dándole una mayoría del 36% de los votos. Para las fuerzas políticas que apoyaban esta opción, las condiciones impuestas por el Grupo de Bruselas, de ser aceptadas, impedirían llevar a la práctica cualquier política a favor de los más necesitados.

Los resultados del referéndum respaldaron de forma muy mayoritaria esta segunda opción, que obtuvo más del sesenta por ciento de los votos.

Conviene tener presente, además, que la consulta popular se llevó a cabo en medio de las negociaciones del tercer rescate. El origen del problema arranca de los paquetes de ayudas que Grecia había recibido hasta entonces. El primero de ellos, concedido en 2010, ascendía a 110.000 millones de euros, de los cuales 80.000 correspondieron a créditos bilaterales de los Estados y 30.000 a un crédito del FMI. El segundo, negociado en 2012, fue de 156.000 millones de euros².

Lo cierto es que, justo antes del referéndum, Grecia no fue capaz de hacer frente al vencimiento de 1.600 millones de deuda contraída con respecto al FMI. De esta manera, el país heleno se convertía en el primer Estado europeo con deudas impagadas a dicha institución³.

Como antes se señalaba, los términos de la campaña se movieron en términos de democracia, soberanía y sostenibilidad del Estado social. Sin embargo, cuando la situación se examina con algo más de detenimiento, no parece que los asuntos implicados en el debate sean sólo estos.

Es cierto que las condiciones en que se imponía el nuevo paquete de ayudas justo antes del referéndum eran, en algunos extremos, muy restrictivas con respecto a la capacidad de decisión de los Estados e imponían medidas con un fuerte impacto social y político sobre los ciudadanos. Recordemos que, entre las exigencias de Bruselas figuraba elevar el IVA de la factura de la luz en diez puntos porcentuales, rebajar las pensiones más bajas y elevar la edad de jubilación, aún en las profesiones de riesgo. Se exigía, además, que se diera marcha atrás en algunas de las promesas electorales de Syriza, sobre temas tan sensibles como la negociación y los despidos colectivos. Es evidente que cualquiera de estas decisiones limita, de manera drástica, la capacidad de dirección política de cualquier gobierno o parlamento nacional⁴.

Ahora bien, para tener una panorámica global del asunto, hay que tener presente que la imposición de este tipo de condiciones no derivaba de la posición de Grecia como miembro de la Unión Europea, sino que era

2. Esas son las cifras que figuran en http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.
3. FERNÁNDEZ LLERA, R., «Tercera y vencida: un viaje al nuevo rescate de Grecia». La Ley, 4 de septiembre de 2015, n° 8598. Puede consultarse en https://www.academia.edu/15568086/Tercera_y_vencida_un_viaje_al_nuevo_rescate_de_Grecia.
4. Sobre este asunto, por ejemplo SÁNCHEZ VALLEJO, M. A., «Tsipras califica la propuesta de Bruselas de «irreal y absurda», *El País*, 5 de junio de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/05/actualidad/1433497755_053456.html.

consecuencia de su posición como Estado que había recibido créditos negociados en el marco internacional e intergubernamental.

En efecto, el primer paquete de ayudas consistió en créditos de carácter bilateral y en ayudas del Fondo Monetario Internacional. En el segundo rescate no sólo intervino esta última institución sino que también participó el Fondo Europeo de Estabilidad financiera (EFSF)⁵. Algo similar sucede con el último recate, negociado una vez celebrado el referéndum. En efecto, quizá por las limitaciones que impone en art. 125 de la Unión, precepto que prohíbe expresamente los rescates, el nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad, (ESM, en sus siglas en inglés) tampoco es un órgano perteneciente a la Unión sino una institución financiera internacional sujeta al derecho internacional, con sede en Luxemburgo, cuyos accionistas son los 17 Estados Miembros. De esta manera, las deudas de Grecia no son con la Unión sino que fueron contraídas, en un primer momento, con los Estados miembros mientras que, posteriormente, han sido negociadas con instituciones en las que participan los Estados de la zona euro. Y, desde luego, la principal acreedora es la República Federal Alemana,

Desde esta perspectiva, es cierto que surgen dudas relacionadas con la legitimidad, pero los términos del debate no son únicamente los que se plantearon durante el referéndum. En sentido distinto, el caso griego suscita otro tipo de interrogantes, quizá más complejos, sobre los posibles límites que los compromisos internacionales adquiridos por los gobernantes imponen al principio democrático y, sobre todo, al derecho de los ciudadanos a determinar el rumbo político que deben seguir las instituciones. Advierto ya que, en estas páginas, sólo puedo dejar abiertas dichas preguntas, sin ninguna pretensión de dar respuesta a cuestiones de tanto calado.

La primera cuestión consiste en preguntarse si los gobiernos, como ocurrió con los dos ejecutivos presididos sucesivamente por K. KARAMANLIS justo antes del estallido de la crisis, aun contando con legitimidad democrática, pueden hipotecar a las generaciones futuras, gastando por encima de las posibilidades de los propios Estados. Recordemos que su sucesor, Y. Papandreu, tuvo que reconocer públicamente que el déficit real de Grecia

5. Hay que tener presente que este último es una sociedad anónima con sede en Luxemburgo, que tiene como accionistas los 17 estados del Euro. Esta sociedad, ahora sustituida por el MEDE, pactaba, a su vez, con los Estados de la zona euro. En virtud de este pacto, dicha institución podía emitir bonos que estaban respaldados por garantías otorgadas por los Estados miembros de la zona euro.

no era no era del 3.7%, como había asegurado su predecesor, sino del 12.7%, lo que tuvo efectos inmediatos en la economía griega.

Este interrogante supera, además, el caso específico de Grecia y afecta a lo que sucede, a veces, en otras democracias contemporáneas, cuando los ejecutivos y las mayorías que los sustentan deciden, justo antes de las elecciones, tomar medidas que pueden resultarles rentables a corto plazo, como son la disminución o la supresión de determinados impuestos. Es verdad que estos gobiernos cuentan con el respaldo derivado de las urnas, que se les confiere directamente o a través de una elección parlamentaria. Aun así, cabe cuestionar la legitimidad de ese tipo de decisiones, no sólo porque hipotecan a las siguientes mayorías, sino también por las graves repercusiones que pueden tener a medio y largo plazo sobre los propios ciudadanos.

Quizá convendría tener en cuenta esta óptica cuando se valora la reforma del art. 135 de nuestra Constitución que, como sabemos, incorporó el principio de estabilidad presupuestaria a nuestro ordenamiento. En algunas ocasiones se ha afirmado que imponer este tipo de límites es contrario al pluralismo político porque, como afirma M. ARAGÓN, «lo que antes el Estado *podía* hacer, ahora *tiene* que hacerlo. Es decir, la anterior facultad se convierte así en obligación y, por ello, en límite material que, como tal, opera frente a la libertad de actuación del poder constituido»⁶. En otras ocasiones, se ha añadido que el nuevo art. 135 altera el carácter social de nuestro Estado, al imponer recortes en ciertas prestaciones –como la educación o la sanidad–, incompatibles con las definiciones contenidas en el título preliminar de la Constitución y los derechos consagrados en su título primero.

Sin embargo, y reconociendo la solidez de estos razonamientos, también cabe preguntarse si, en determinadas circunstancias, los límites constitucionales al déficit no constituyen otra manera, aunque diferente, de garantizar el principio democrático. Es cierto que los límites impuestos por el art. 135 CE condicionan las políticas económicas de quienes están en el poder. Ahora bien, estas restricciones pueden favorecer la libertad de las siguientes mayorías, que podrán llevar a cabo sus políticas sin el lastre que supone arrastrar las deudas asumidas por los anteriores gobernantes.

Volviendo a la situación de Grecia ante los sucesivos rescates, hay otras cuestiones que quedan abiertas ¿Puede un gobierno nacional, aun contando con el máximo respaldo democrático, como fue del caso de A.

6. ARAGÓN REYES, M., en la «Encuesta sobre la reforma del art. 135 CE», REDCO, n° 93, septiembre-diciembre 2011, p. 170.

TSIPRAS, desatender compromisos internacionales adquiridos por otro gobierno anterior (como el de Y. PAPANDREU) dotado también de legitimidad democrática y que actuó conforme a la legalidad nacional e internacional? Recordemos, además, que estas obligaciones vinculaban a Grecia con respecto a organizaciones internacionales, como son el FMI o el MEDE, pero también frente a otros países europeos, cuyas autoridades también han sido elegidas democráticamente y son responsables ante sus ciudadanos. Es evidente que el impago de las cantidades adeudadas por Grecia deja a los ejecutivos de los Estados acreedores, como puede ser la República Federal Alemana, en una situación muy comprometida con respecto a sus propios ciudadanos. La integración europea exige, sin duda, solidaridad con los países menos favorecidos, pero no exime a los gobiernos de garantizar que se ha hecho un buen uso de los impuestos pagados por los contribuyentes.

Hay otro problema, estrechamente relacionado con el anterior pero todavía más complejo, que me gustaría dejar abierto antes de finalizar estas páginas: ¿Puede un gobierno nacional convocar un referéndum, como el que se llevó a cabo en Grecia, para que sean los ciudadanos quienes aprueben o rechacen el cumplimiento de los compromisos asumidos hacia el exterior? La pregunta me parece pertinente si tenemos en cuenta las difíciles circunstancias que atravesaba el pueblo griego cuando se celebró dicha votación, esto es, mientras se negociaba el tercer rescate y en medio de un recrudecimiento de la crisis acompañada de medidas contundentes, tales como el bloqueo de los depósitos y el cierre temporal de las oficinas bancarias y de la bolsa.

Para algunos A. TSIPRAS se sirvió del plebiscito como instrumento de presión en la negociación, con el objetivo de forzar a los acreedores a relajar las nuevas condiciones que se pretendían imponer a Grecia. Se ha afirmado, además, que la convocatoria del referéndum podía servir para que el Presidente griego reafirmara su liderazgo ante la grave división interna que afectaba a su partido. Lo cierto es que, a pesar de que los ciudadanos helenos rechazaron las condiciones del rescate, las negociaciones con los acreedores siguieron adelante y que el Gobierno tuvo que aceptar unas exigencias todavía más duras que las que se habían sometido a referéndum. ¿Qué valor tuvo, pues, la decisión popular? Y, para hacer las cosas todavía algo más complejas, ¿cómo se explica que los mismos electores que votaron en contra del paquete de ayudas y cuyo decisión fue ignorada por parte del Gobierno, confirmaran su apoyo A. TSIPRAS y a SYRIZA en las elecciones de 20 de septiembre de 2015, con un 35 por ciento de los votos y una pérdida de sólo cuatro escaños?

III. DOS VISIONES ENFRENTADAS DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN

Como se acaba de analizar, muchos de los problemas que ha experimentado Grecia en los últimos años no deben enfocarse desde su posición como miembro de la Unión Europea, sino en otro contexto, esto es, desde el punto de vista de su relación con otros Estados, el FMI y los fondos creados por algunos de los países de la Unión para hacer frente a las dificultades financieras de los Estados que lo soliciten. Aun así, sería ingenuo soslayar la implicación del Consejo, de la Comisión o del Eurogrupo en las decisiones de política económica adoptadas en Europa en los últimos años. Por eso, conviene ahora abstraerse del caso heleno para realizar algunas reflexiones sobre el impacto que la crisis económica ha tenido sobre la legitimidad democrática en el plano de la Unión e, indirectamente, en el de los Estados miembros.

El asunto al que hago referencia es de gran amplitud y de enorme complejidad. Esto no exime, sin embargo, de repasar algunos argumentos que, como antes se señalaba, parten de perspectivas distintas, cuando no contradictorias.

Si se adopta una actitud escéptica acerca de la evolución de la Unión Europea, es fácil sostener que la crisis económica ha incrementado el déficit democrático atribuido a la Unión casi desde sus orígenes⁷. Desde esta visión, persiste la falta de legitimidad que, desde el principio, afecta al entramado institucional y limita el carácter democrático de instituciones como el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo. Pero además, esta laguna se habría incrementado por el creciente protagonismo asumido por el Banco Central, institución que, bajo el manto de aparente independencia, toma decisiones de honda repercusión política. Más discutible sería, todavía, el papel que desempeña el Eurogrupo, entidad que carece de reglas escritas de procedimiento, discute materias cruciales de manera

7. No deja de ser significativo que el número que el *European Law Journal* (Vol. 21, nº 3, mayo 2015) dedica a la actualidad del «Liberalismo autoritario» de Herman HELLER. En su presentación del número, A. J. MENÉNDEZ subraya la relevancia contemporánea de dicho texto, que fuerza a reconsiderar la austeridad teniendo en cuenta relación entre estabilidad política e igualdad política y económica. Además, como ocurrió en el período histórico en que escribió el autor alemán, la crisis ha demostrado las tensiones y contradicciones entre los órdenes políticos y los socioeconómicos en Europa. En efecto, las medidas adoptadas por el sistema financiero europeo, que han supuesto el compromiso de ingentes cantidades de dinero público, se han adoptados sin que los parlamentos nacionales o el europeo hayan jugado ningún papel significativo en la adopción e implementación de dichas medidas. (*Op. cit.*, pp. 265-294).

confidencial (que ni siquiera se recogen en actas) y no está obligado a responder ante ningún órgano de naturaleza representativa, ni siquiera ante el Parlamento Europeo⁸.

Junto a ello, y siempre desde este punto de vista, es posible mantener que el déficit democrático se ha hecho aún más intenso como consecuencia del incremento de las competencias de la Unión. La necesidad de hacer frente a la crisis y salvar la moneda común ha reforzado los poderes de las instituciones europeas en detrimento de la capacidad de decisión de los Estados miembros.

En la actualidad, y desde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1999, reforzado con el *Six Pack* (2011) y el *Two Pack* (2013), se parte de que las decisiones de los Estados en materia financiera pueden poner en peligro la estabilidad de la Eurozona, por lo que han de ser supervisadas por la Unión. Es verdad que los Estados conservan, al menos formalmente, la capacidad de formular políticas económicas sobre los temas más candentes, como son los sistemas educativos, mercado laboral o pensiones. Suya es, también, la política presupuestaria sobre todo en materia de fiscalidad. Ahora bien, la Unión asume, casi en exclusiva y a través del Banco Central Europeo, la fijación de la política monetaria. Junto a ello, y en materia financiera, las instituciones de la Unión vigilan para que se cumplan las normas comunes en materia de deuda y déficit. Más en concreto, y como consecuencia de la introducción del Semestre Europeo, la Comisión lleva a cabo un control de las economías y finanzas de los países de la Unión, pudiendo formular recomendaciones de política económica y presupuestaria adaptadas a cada situación. El control es más estricto en el caso de la zona euro porque, a partir del *Two Pack*, y como última etapa anual de semestre europeo, la Comisión analiza los proyectos de planes presupuestarios anuales de la eurozona (que deben ser remitidos antes del 15 de octubre) y presenta recomendaciones antes de la aprobación de los presupuestos por los parlamentos nacionales⁹.

8. VAROUFAKIS, J., «Democratizing the Eurozone», *Social Europe*, consultado en <http://www.socialeurope.eu/2015/09/democratizing-the-eurozone-2/>.

9. Esta es, en síntesis, la información que proporciona la Comisión en *La unión económica y monetaria y el euro*, Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Bruselas, noviembre 2014. http://europa.eu/pol/emu/flipbook/es/files/na7012001esc_002.pdf. La opinión de la Comisión que ha tenido más impacto reciente en nuestro país ha sido la de 12 de diciembre de 2015, sobre el proyecto de presupuestos de ese año. En la misma, la Comisión considera que dicho plan corre el riesgo de incumplir con las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por lo que insta a España a presentar otro proyecto de presupuesto corregido en el que se tengan en cuenta la opinión de la propia Comisión.

En último extremo, y en caso de incumplimiento reiterado de las normas comunes en materia de déficit y deuda, la Comisión puede iniciar el procedimiento de déficit excesivo¹⁰. Ahora bien, en este supuesto y en opinión de algunos, sólo el procedimiento de actuación de la Comisión está prefijado. Como no hay reglas específicas para el ejercicio de este poder, dicha institución puede seguir un régimen puramente discrecional, lo que contradice no sólo el principio democrático sino las exigencias del Estado de Derecho¹¹.

Como consecuencia de todas estas transformaciones, nacidas y crecidas para salvar al euro, podría afirmarse que, en la actualidad, y parafraseando la conocida afirmación del *Informe sobre la reforma del Estatuto* elaborado por el Institut d'Estudis Autonòmics, los Estados carecen de la posibilidad de llevar a cabo políticas propias¹². Es conclusión, la crisis económica no sólo habría incrementado el déficit democrático de la propia Unión sino que además, al reducir el margen de decisión de las autoridades nacionales, habría transferido el déficit a los propios Estados, limitando la capacidad de decisión de sus pueblos.

Siempre, según esta visión, en los planos nacionales, las mayorías parlamentarias y los gobiernos no ya no podrían seguir estrategias destinadas a asegurar la igualdad material de los ciudadanos, porque lo impedirían las imposiciones de las instituciones europeas. Además, la austeridad que viene de Bruselas no sería tan aséptica como se mantiene sino que estaría destinada a debilitar a los poderes públicos democráticos en favor de los intereses de los grandes grupos económicos y financieros, que han salido favorecidos de una crisis que ellos mismos habrían generado. La crisis griega pondría de manifiesto precisamente que un gobierno, a pesar de su legitimidad democrática, no habría podido llevar a cabo una política en favor de los más necesitados, ni siquiera con el respaldo recibido mediante el referéndum, por ser contraria a la orientación económica que viene de las instituciones europeas.

Frente a esta visión es posible mantener otra postura más positiva del estado de la legitimidad democrática en la Unión. El punto de partida

(European Commission, C [2015] 6892 final). http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/es_2015-10-12_co_en.pdf.

10. Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: La Unión económica y monetaria y el Euro*, http://europa.eu/pol/emu/flipbook/es/files/na7012001esc_002.pdf.

11. SHARPE, F. W., «After the Crash: a Perspective on Multileveled European Democracy», *European Law Journal*, nº 3, mayo 2015, pp. 391-393.

12. Barcelona, 2003, pp. 15-41.

consistiría en subrayar que la pérdida de soberanía de los Estados no ha sido impuesta desde fuera, sino que ha sido decidida o aceptada previamente por los propios Estados. Desde esta perspectiva, las principales orientaciones en materia de contención del déficit y los poderes de la Comisión al respecto estaban ya previstos en el Tratado de Maastricht de 1992¹³, habrían sido confirmados en el Tratado de Lisboa y, sobre todo, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, de marzo de 2012¹⁴. Pues bien, todas estas normas, al ser Tratados internacionales, han sido ratificadas por los Estados en ejercicio de su soberanía. Mediante ellas, los signatarios han decidido establecer límites a su propia autoridad, asumiendo compromisos en el plano de internacional. No estamos, pues, ante restricciones externas sino frente a auto-constricciones que parten y confirman el poder nacional. Esta situación ni es novedosa, ni sólo característica de la integración europea, sino que constituye el fundamento del propio Derecho Internacional.

En nuestro caso, no está de más recordar que la celebración de estos Tratados, por afectar a competencias derivadas de la Constitución y por exigencia del art. 93 de nuestra norma fundamental, precisó de la autorización de las Cortes Generales, que representan a todo el pueblo español, expresada además con la mayoría cualificada que exige la ley orgánica. Es más, tampoco conviene olvidar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contenía previsiones sobre contención del déficit parecidas a las que ahora aparecen en el Tratado de la Unión, que este proyecto fue sometido a referéndum en nuestro país en 2005 y que resultó aprobado por el 77% de los votos.

En segundo lugar, justo es reconocer que muchas de las medidas que han limitado la capacidad de decisión de los Estados están contenidas en reglamentos o directivas esto es, en normas de Derecho derivado. Pero, según esta opinión, esto tampoco priva de legitimidad al Derecho de la Unión. En efecto, el procedimiento legislativo ordinario previsto en el art. 294 del TFUE no varía demasiado con respecto a los

13. Que introdujo el nuevo art. 104 C en el Tratado de la Comunidad Europea y venía ya acompañado de un protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

14. En este caso no estamos ante un tratado que modifica el Derecho originario sino que, para superar los obstáculos suscitados por el Reino Unido, resultó elaborado *extra muros* de los tratados constitutivos. Sobre este asunto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 42, mayo-agosto 2012, pp. 397-431.

nacionales, al menos desde un punto de vista meramente formal, sobre todo por el robustecimiento del papel que corresponde al Parlamento europeo.

Junto a ello, la relación entre los poderes de la Unión y los ciudadanos habría cambiado sustancialmente desde las últimas elecciones europeas. Recordemos cómo los principales partidos políticos que concurrieron a ellas se comprometieron a confiar la presidencia de la Comisión a quien fuera así propuesto por la formación política más votada¹⁵. Y que este pacto fue respetado a pesar del rechazo y la desconfianza que, en un primer momento, despertara entre algunos de los Estados miembros, como Alemania y el Reino Unido.

Para muchos, y a pesar de todos estos cambios, la legitimidad democrática en la Unión Europea continuaría afectada por una limitación severa, que deriva de la inexistencia de un solo pueblo europeo. Ahora bien, desde la visión positiva de la integración, esta dificultad no constituye un obstáculo insalvable. Según este punto de vista, sería preciso, en primer lugar, aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de pueblo, porque dicho término puede utilizarse en diferentes acepciones.

Así, es posible utilizarlo en un sentido sociológico, es decir, haciendo referencia a una comunidad humana que vive en un determinado territorio y comparte unos elementos comunes, como puede ser la historia, la cultura, la lengua o la religión. Si se parte de esta acepción, que se aproxima al significado que generalmente se atribuye a la idea de nación, hay que reconocer que no existe un solo pueblo europeo. Pero no parece que esto sea un obstáculo insalvable para el principio democrático ya que, como se reconoce de manera casi unánime en el Derecho Constitucional, hay muchos Estados fundados sobre una pluralidad de pueblos, lo que lejos de ser un obstáculo para la democracia es una garantía del propio pluralismo¹⁶.

Ahora bien, la idea de pueblo también se puede entender en un sentido jurídico, esto es, como un conjunto de personas dotadas de una situación jurídica especial, en virtud de la cual son titulares de derechos y

15. La idea fue propuesta por el Presidente de la Europea, José Manuel BARROSO, en su «Discurso sobre el estado de la Unión 2012» y aparece recogida en la comunicación de la Comisión sobre «Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente», (COM [2013] 126 final).

16. En nuestro sistema jurídico, por ejemplo, casi todos los Estatutos de Autonomía reconocen la existencia de un pueblo de la Comunidad Autónoma.

obligaciones frente al poder público. El pueblo está, pues, compuesto por ciudadanos. Desde esta perspectiva, la Unión ha hecho grandes avances para crear un solo pueblo europeo desde que el Tratado de Maastricht creara la ciudadanía europea. El hecho de que los Tratados sigan hablando de pueblos europeos no es, por lo demás, un obstáculo insalvable para dotar de una base más democrática a la Unión, dado que si el pueblo es una creación del Derecho, puede ser incorporada al Derecho originario cuando así lo quieran los Estados, mediante la reforma de los Tratados.

Finalmente, y siempre desde la misma perspectiva, puede argumentarse que los límites y las obligaciones impuestas por la Unión en materia financiera no impiden a los Estados llevar a cabo sus propias políticas. Hay que reconocer que, sobre todo desde la crisis económica y como antes se ha señalado, la Comisión controla que se cumpla el principio de estabilidad presupuestaria, lo que puede llegar a suponer obligaciones para los Estados con respecto a la recaudación tributaria y límites en lo que se refiere a los gastos. Pero, como se ha señalado en alguna ocasión, la sostenibilidad financiera no es de derechas ni de izquierdas¹⁷. Es más, y como antes también se mencionaba, dicho principio puede poner límites al oportunismo político, porque no es difícil ganar votos gastando¹⁸. Es decir, es posible llevar a cabo políticas de corte socialdemócrata sin incurrir por ello en déficit de naturaleza estructural, elevando los impuestos que gravan a los más favorecidos y priorizando determinados gastos sociales sobre otros, por ejemplo.

Hay que tener presente, además, que las normas de política presupuestaria de la Unión y la manera en que la Comisión y el Consejo llevan a cabo la supervisión, prevención y corrección económica no son rígidas. Aunque se imponen límites al gasto y se establecen criterios de sostenibilidad y recuperación, los Estados conservan la capacidad de decidir cómo cumplir estos objetivos. En definitiva, siempre que no se gaste más de lo que se tiene de manera permanente, son los Estados quienes deciden si se compra cañones o mantequilla.

En caso de seguir esta visión, más positiva del estado de la democracia en la Unión, habría que concluir que los problemas que experimenta la

17. La afirmación es de José Luis ESCRIVÁ, presidente de la Autoridad Independiente de responsabilidad Fiscal en una entrevista publicada en *El País* de 19 de junio de 2015. De hecho, al menos según J. FERNÁNDEZ-VILLAYERDE, el origen del principio está en el gobierno socialdemócrata sueco de 1932. <http://nadaesgratis.es/fernandez-villaverde/la-sostenibilidad-fiscal-una-nota-sobre-su-origen-historico>.

18. La frase es de Félix LOBO en «La izquierda, el déficit y la Constitución», *El País*, 15 de septiembre de 2011.

relación entre la Unión Europea y los Estados Miembros no serían muy distintos de los que caracterizan a todo Estado Federal. Recordemos que ya J. MADISON, comentando el nuevo modelo territorial creado por la Convención de Filadelfia, subrayaba que el federalismo constituía una garantía del pluralismo, al permitir que la mayoría que predominaba en la federación fuera distinta a la de los Estados miembros y que ambas se limitaran entre sí¹⁹.

Habría pues, que reconocer, que la Unión impone ciertas restricciones a los Estados miembros, pero esta imposición sería el resultado del juego entre las mayorías y las minorías que gobiernan en los distintos niveles territoriales. En estos momentos, y desde el inicio de la crisis económica, la Unión estaría inmersa en una política de corte más neo-liberal que la seguida por algunos Estados miembros. Pero esto no constituiría una disfunción, sino el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, ganadas por el Partido Popular Europeo y consecuencia de que la misma fuerza política, predominante en los Estados miembros, tiene mayoría en el Consejo. Para cambiar el rumbo de la Unión, pues, ni es necesario dar marcha atrás en la integración ni modificar los Tratados, sino que las fuerzas políticas que propugnan otra política económica venzan las próximas elecciones al Parlamento Europeo y pasen a ser la tendencia mayoritaria en el Consejo.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL: SE TRATA DE POLÍTICA Y NO DE DEMOCRACIA

No creo que sea posible, ni tan siquiera recomendable, llegar a una conclusión sobre cuál de las dos visiones sobre el estado de la legitimidad en la Unión analizadas tiene razón. Seguramente, las dos fallan y aciertan, porque muchos de los asuntos que hemos tratado, como pueden ser los límites al déficit o la intervención de la Comisión en la elaboración de los presupuestos nacionales, tienen ventajas, pero también inconvenientes. Así, de un lado, ambos factores aseguran la sostenibilidad e impiden una utilización de los fondos públicos meramente electoralistas. Pero, de otro, limitan la capacidad de decisión política de mayorías parlamentarias elegidas democráticamente en los Estados miembros.

Aun reconociendo la relatividad de los argumentos analizados en las páginas precedentes, creo que es posible realizar algunas consideraciones finales que, aunque también abiertas a la discusión, sintetiza algunos de los problemas apuntados.

19. J. MADISON, A. HAMILTON o J. MADISON, *The Federalist Papers*, nº 10 y 51. <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>.

En primer lugar, hay quienes piensan que la política de austeridad seguida por las instituciones europeas tiene un corte excesivamente neoliberal ya que debilita al sector público y confía demasiado en los mercados, todo ello en detrimento de las capas de población más pobres. Es discutible que esto sea exactamente así y que este resultado no provenga de la interpretación que ciertas mayorías parlamentarias han hecho de la contención del déficit. Pero, aunque así fuera y la responsable fuera Bruselas, resulta difícil concluir que estemos ante una fractura de la legitimidad democrática.

En el caso griego, porque los límites a la soberanía provienen de acuerdos suscritos por dicho país con otros Estados, el FMI y los otros fondos supraestatales para hacer frente a la grave crisis de la deuda que estalló a finales de 2009. En todos los casos, porque los miembros de la zona euro han suscrito Tratados que auto-limitan su soberanía.

No está claro que las medidas de austeridad impuestas a los Estados de la eurozona vayan a resultar eficaces para reactivar la economía y, desde luego, suponen un grave deterioro de la clase media y de la clase trabajadora. Para algunos, quizá, la manera en que se están comportando las instituciones europeas y algunos Estados de la Unión sea insensata. Pero, parafraseando una famosa afirmación del juez de la Corte Suprema Americana Thurgood Marshall, retomada en 2007 por el Juez Stevens²⁰, la democracia no prohíbe a los poderes públicos hacer cosas estúpidas.

En mi opinión, pues, los términos del debate no están en la contraposición entre unos Estados, a los que se reconoce plena legitimidad democrática, y una Unión Europea que carece de ella. Me parece que el asunto es bastante más complejo y que se mueve más en términos de dialéctica política. Por eso, los partidos que son contrarios a la orientación económica que predomina en la Unión deberían reconocer ante el electorado de sus propios países que, una vez en el poder, no son tan libres de determinar las políticas de sus Estados como lo eran antes de la crisis, porque así lo impide la integración. Y sobre todo, deberían asumir que el campo donde hay que dar la batalla en defensa de su propio programa ya no está sólo en los Estados y en los comicios nacionales, sino en las instituciones de la Unión y en las elecciones Parlamento Europeo.

20. En realidad, lo que el Juez Stevens retomó de su anterior colega fue la afirmación de que «The Constitution does not prohibit legislatures from enacting stupid laws». (Voto particular concurrente a la Sentencia *López Torrez v. N. Y. State Bd. of Elections* (552 U. S. 196, 202 [2008])).