

REFERENDUMS, CRISIS ECONÓMICA E INTEGRACIÓN EUROPEA

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional de la UVa

I. UN DATO CIERTO: LOS CIUDADANOS VOTAN NO A LA UNIÓN

Parfraseando a C. Marx y a F. Engels, podríamos afirmar que «un fantasma recorre Europa». Pero, a día de hoy, el fantasma es el del euroescepticismo. No hay muchos referéndums en nuestro continente, cuyas democracias son eminentemente representativas. Pero últimamente, cuando los electores votan, votan sobre cuestiones relacionadas con la Unión Europea y votan que no.

Este mismo mes los ciudadanos húngaros tuvieron que decidir sobre una pregunta que, de manera sibilina, cuestionaba el sistema de cuotas obligatorias de refugiados impuestas por la Unión Europea. Y, aunque la falta de quorum ha privado de eficacia jurídica a la respuesta, esta ha sido un rotundo no. Este mismo año, el trece de junio, los ciudadanos del Reino Unido optaron por el *brexít*. Aunque parece que el proceso de salida de dicho país va a tomarse su tiempo, la primera ministra acaba de recomendar a las empresas que den prioridad a la contratación de jóvenes británicos sobre los extranjeros, aunque sean ciudadanos de la Unión.

Es verdad que estos datos deben analizarse también en clave interna. Hay ocasiones en que los dirigentes nacionales justifican políticas impopulares tildándolas de imposiciones de la Unión. En otras, movilizan a los ciudadanos en torno a la bandera nacional frente a lo que definen como una amenaza exterior. Pero sería necio negar que estos dos referéndums, los más recientes que se han celebrado en Europa, ponen de manifiesto que existen graves tensiones entre las opiniones públicas nacionales y las instituciones de la Unión.

Estas dificultades no son nuevas. Recordemos que el proyecto de Constitución, texto que constituía un paso indudable en la construcción de una Europa más democrática, no salió adelante. Todo el proceso se frenó en seco cuando, en 2005, primero los franceses y luego los holandeses rechazaron en referéndum el texto sometido a votación. Ahora bien, las críticas se han recrudecido como consecuencia de la crisis económica que afecta a nuestro continente desde 2008. Y aquí es imprescindible recordar otro referéndum en el que Europa salió mal parada, esto es, el convocado por A. Alexis Tsipras sobre las condiciones impuestas por el Grupo de Bruselas para rescatar a Grecia, celebrado el 5 de julio del año pasado. En este caso, los votantes helenos rechazaron el plan de acuerdo por más del 60 % de los votos.

La crisis económica, pues, ha recrudecido una vieja polémica acerca de la legitimidad democrática de la integración europea. Simplificando los términos de la discu-

sión, cabe decir que, de un lado, están los que, en término de Umberto Eco, pueden denominarse apocalípticos, porque consideran que la respuesta de las instituciones europeas a la crisis económica ha supuesto una quiebra grave de la legitimidad democrática. 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 ARGUMENTOS DE LOS APOCALÍPTICOS

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 orígenes. 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 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 Europeo.

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, 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. Sirva como ejemplo que la Comisión analiza los proyectos de presupuestos anuales y, en caso de incumplimiento reiterado de las normas comunes en materia de déficit y deuda, puede iniciar el procedimiento de déficit excesivo. Ahora bien, en este supuesto y en opinión de algunos, solo el procedimiento de actuación de dicha institución está prefijado. Como no hay reglas específicas para el ejercicio de este poder, la Comisión institución puede seguir un régimen puramente discrecional, lo que contradice no solo el principio democrático sino las exigencias del Estado de Derecho.

Como consecuencia de todas estas transformaciones, nacidas y crecidas para salvar al euro, podría afirmarse que, en la actualidad, los Estados carecen de la posibilidad de llevar a cabo políticas propias. Es conclusión, la crisis económica no solo 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.

III. LAS RESPUESTAS DE LOS INTEGRADOS

Frente a esta visión es posible mantener otra postura más positiva del estado de la legitimidad democrática en la Unión. El punto de partida 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 habrían culminado con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, de marzo de 2012. Pues bien, este texto, por ser un acuerdo internacional, ha sido ratificado por los Estados en ejercicio de su soberanía. Mediante el mismo, 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 solo 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.

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 concurren a ellas se comprometieron a confiar la presidencia de la Comisión a quien fuera así propuesto por la formación política más votada. 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. En efecto, si examinamos la noción de pueblo desde un punto de vista sociológico, cabe observar que hay muchos Estados fundados sobre una pluralidad de pueblos, lo que, lejos de ser un obstáculo para la democracia, es una garantía del pluralismo. Si tratamos la idea de pueblo desde un punto de vista jurídico, esto es, como un conjunto de personas dotadas de una situación jurídica especial, en virtud de la cual son titulares de derechos y obligaciones frente al poder público, hay que reconocer que 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 destacó hace algunos meses el Presidente de la AIREF, la sostenibilidad financiera no es de derechas ni de izquierdas. Es más, según J. Fernández Villaverde, el origen del principio está en el gobierno socialdemócrata sueco de



1932. En palabras de Felix Lobo, sirve para poner límites al oportunismo político, porque no es difícil ganar votos gastando. Todo esto significa que 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 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 sí.

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. ¿Y SI SE TRATARA 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.

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.

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 la clase trabajadora. Puede concluirse que, quizá, la manera en que las instituciones europeas y, por consiguiente, muchos Estados de la Unión, estén comportándose de manera estúpida. Pero, parafraseando una famosa afirmación del juez de la Corte Suprema Americana Thurgood Marshall, retomada en 2007 por el Juez Stevens, la democracia no prohíbe a los poderes públicos hacer cosas insensatas.

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 solo en los Estados y en los comicios nacionales, sino en las instituciones de la Unión y en las elecciones Parlamento Europeo.