

# ENCUESTA SOBRE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE EUROPA (II)

## PRESENTACIÓN

La encuesta que «Teoría y Realidad Constitucional» ha confeccionado para este número monográfico tiene la misma explicación que el número en sí mismo. En efecto, cuando diseñamos nuestro número 32 para impulsar un estudio sistemático del complejo e interesantísimo proceso de integración política de Europa, pensamos que estábamos en un esfuerzo que podía desplegarse y obtener sus frutos en dicho número. Pero la experiencia nos evidenció que el objeto de estudio, es decir, la progresiva federalización de la Unión Europea, planteaba a los constitucionalistas innumerables interrogantes, que excedían de la *cabida* de un solo volumen. De manera que nuestros ojos captaron que ni aquella encuesta permitía incluir cuantas preguntas nos hacíamos, ni las páginas dedicadas a publicar estudios podían albergar lo que los colegas deseaban insertar.

La realidad se asomó así ante el equipo de redacción de esta publicación, que aunque se esfuerza por ser realista, ha de reconocer que los tercios vientos de las dinámicas constitucionales nos enseñan a diario que los estudiosos del Derecho Público hemos de prestar aún mayor atención a los aspectos de nuestro área de conocimiento que no son propiamente dogmáticos. Y el explícito reconocimiento de que lo asumimos es el presente volumen segundo de nuestro número monográfico.

Puesta nuestra modesta revista científica a poner sus velas a los vientos del tiempo en que nos corresponde vivir, no parecía serio dar la espalda a un tema que prácticamente quedó huérfano de tratamiento en nuestro número anterior. Nos referimos a que el proceso de construcción política de Europa, en la fase por la que actualmente atraviesa, conlleva un déficit democrático, pese a los progresos efectuados en la composición y en el funcionamiento de varias instituciones significativas de la Unión Europea.

Desde la duda —que es casi siempre la raíz de la reflexión de los intelectuales, cuando saben que carecen de respuestas seguras pero se empeñan en buscar la verdad— es como se han redactado las preguntas de la encuesta que nos ocupa.

Somos bien conscientes de que la temática del déficit democrático del sistema institucional de la Unión Europea habita en el núcleo de la polémica sobre la actual fase del proceso federalizante y acerca de las vías por las que hay que avanzar y de los objetivos a perseguir. Pero la polémica es simplemente la *razón de ser* de las encuestas que «Teoría y Realidad Constitucional» plantea en todos sus números como pórtico. Creemos que los constitucionalistas españoles ni coinciden ni tienen porqué coincidir en una visión común de ciertas cuestiones complejas de nuestro área de conocimiento.

El pluralismo es un principio que preside nuestro ordenamiento y también un valor a la hora de trabajar profesoralmente los constitucionalistas. La *mayéutica socrática*, el sistema expositivo de Platón, cuyos diálogos son el germen de toda *dialéctica* posterior, parten del valor enriquecedor del pluralismo y son un inagotable método de conocimiento.

Desde las premisas anteriores las pequeñas páginas que tiene en sus manos el lector acogen unas preguntas voluntariamente provocativas, efectuadas a catedráticos eminentes y al tiempo de diversa formación, con la humilde intención de sugerir un debate y quizás incluso una polémica sobre una temática acerca de la que, según pensamos, los profesores de Derecho Constitucional pueden aportar más de lo que hasta el presente han puesto sobre la mesa.

Por cuanto antecede, nuestras preguntas de esta encuesta son, de un lado, mero complemento de las que hicimos en el número anterior y, de otro, no pasan de ser pequeñas excusas provocativas redactadas con la mejor intención de aguijonar un poco a los serenos y muy sensatos encuestados, para que los mismos se animen, desde la más plena libertad de cátedra, a pronunciarse. Las páginas siguientes, que recogen las diversas contestaciones, en nuestra opinión resultan bien interesantes para el lector que pacientemente acometa su lectura.

## CUESTIONES

1. *El Derecho Constitucional clásico ha sostenido que las naciones son soberanas y que consecuentemente los Estados también son soberanos. ¿Qué puede decirnos usted sobre como la globalización y el proceso de integración en la Unión Europea está afectando al poder de los Estados miembros, a su soberanía y al propio concepto de soberanía?*

2. *Si partimos de que la legitimidad democrática se asienta fundamentalmente en la necesidad de que el poder político esté respaldado por el asentimiento popular y sometido a controles, parece que podemos afirmar que la Unión Europea tiene un innegable déficit democrático. ¿Está de acuerdo con esta afirmación, en qué medida y por qué? ¿Puede la Unión Europea aspirar a ostentar cierta legitimidad por razón de la eficacia? ¿Cómo ve, en suma, la legitimidad en que se asientan las instituciones comunitarias?*

3. *La clave práctica del proceso de construcción de la Unión Europea parece radicar en la asunción progresiva de competencias estatales por los órganos de la Unión, aunque con altas dosis de interestatalidad e intergubernamentalidad. ¿Si se transfiriesen más competencias y más facultades de control a órganos representativos de los diversos demos de Europa —como el Parlamento Europeo o la Comisión— avanzaríamos por una senda supra nacional y una UE con cada vez menos déficit democrático?*

4. *¿Cree que algunos políticos de los Estados miembros pueden, en ocasiones, no desear avanzar en la integración en la medida en la que eso supondría transferir más competencias y que la Unión Europea pudiera supervisar cada vez más decisiones de los políticos nacionales? ¿Es de singular utilidad Bruselas como chivo expiatorio para que desde algunos Estados miembros le endosen la culpa de que ellos no hayan resuelto los problemas de los ciudadanos? Y ¿en qué medida el déficit democrático de la Unión se debe a las instituciones y dignatarios europeos y en qué proporción se puede deber a falta de voluntad de los dirigentes de los Estados miembros?*

5. *¿Podiera ser que para resolver el déficit democrático de la Unión hubiera que revisar también el funcionamiento democrático de los Estados nacionales y resolver los posibles déficits democráticos que éstos puedan presentar? ¿Al igual que la UE, mediante diversas directivas, está pretendiendo establecer un sistema general de contratación pública, dotado de mayor transparencia y de mayores garantías; se podría empezar a pensar en que desde la institución europea surjan iniciativas para mejorar la calidad democrática de la vida política de los Estados miembros?*

6. *Por último, ¿En qué medida cree que los constitucionalistas españoles debemos prestar mayor atención al derecho constitucional comparado europeo con el propósito de avanzar en el proceso de construcción política de Europa? En caso de respuesta positiva, le rogamos que nos exponga como ve esta cuestión.*

## ENCUESTADOS

BENITO ALÁEZ CORRAL, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.*

ENRIQUE ALVAREZ CONDE, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos.*

PALOMA BIGLINO CAMPOS, *Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.*

RAFAEL BUSTOS GISBERT, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional. Universidad de Salamanca.*

TERESA FREIXES SANJUÁN, *Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Barcelona.*

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.*

JAVIER TAJADURA TEJADA, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco.*

## RESPUESTAS

1. *El Derecho Constitucional clásico ha sostenido que las naciones son soberanas y que consecuentemente los Estados también son soberanos. ¿Qué puede decirnos usted sobre como la globalización y el proceso de integración en la Unión Europea está afectando al poder de los Estados miembros, a su soberanía y al propio concepto de soberanía?*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

El concepto político de soberanía, clásico de la teoría del Estado, la identifica con un poder único, absoluto, ilimitado, indivisible y perpetuo, y lo que es más importante lo vincula a un sujeto, primero el monarca, y hoy la nación o el pueblo. Por el contrario, el concepto jurídico de soberanía, deudor sobre todo de Hans Kelsen y de su escuela de Viena, la identifica con una característica del ordenamiento jurídico que lo hace inde rivable de ningún otro y condicionante de la validez de cualesquiera normas jurídicas que pretendan pertenecer a él, entendiendo al Estado como sinónimo del Derecho desde

una perspectiva monista que engloba al derecho internacional y al derecho estatal bajo un todo. A mi entender, solo desde este último entendimiento abstracto y normativo de la soberanía, es posible entender los cambios que la globalización y particularmente el proceso de integración europea han producido en el mismo concepto de soberanía, aunque sean precisas algunas matizaciones. Solo si se entiende la soberanía como una característica del ordenamiento jurídico, cuya unidad es construida a partir de la soberanía de cada ordenamiento estatal, es posible entender que se hable de cesión de soberanía a la Unión Europea, sin que realmente se distorsione el concepto jurídico de soberanía. Así, como ha puesto de relieve nuestro Tribunal Constitucional en realidad lo que se ceden a las instituciones supranacionales, como la Unión Europea, son competencias o poderes derivados de la Constitución de cada Estado (una parte del contenido de la «indivisible» soberanía política), pero se preserva al mismo tiempo en manos del Estado los poderes de reforma constitucional y de control de constitucionalidad para hacer valer la supremacía jurídica de la Constitución estatal, en tanto máxima expresión de la soberanía jurídica como característica del ordenamiento jurídico, es decir, la competencia sobre las competencias, parafraseando al Tribunal Constitucional Federal Alemán.

El problema aparece cuando el ordenamiento de la Unión Europea cuestiona que la competencia sobre las competencias permanezca aún en los Estados miembros, lo cual sucede tanto con la pretensión de primacía absoluta de sus normas en los ámbitos de su competencia, que termina haciendo ineficaz la supremacía de las normas constitucionales de los Estados miembros, pero también con la pretensión de que el poder último para decidir si ha habido extralimitación competencial o no resida en las manos del Tribunal de Justicia, y no en las manos de los Tribunales Constitucionales o Supremos de los Estados miembros.

Esta dificultad se podría superar mediante un proceso transparente y democrático de cesión del poder constituyente desde cada Estado miembro a la Unión Europea y por ende del poder constituyente constituido que ostentan los Tribunales Constitucionales, para construir un supra Estado federal, pero la mixtura de los conceptos político y jurídico de soberanía lo hacen imposible y el mantenimiento del status quo actual distorsiona en situaciones conflictivas el normal encaje de la distribución de poderes que conlleva el proceso de construcción europea: la falta de una nación o pueblo europeo al que poder atribuir la soberanía (política) desaconseja políticamente la cesión de ese poder constituyente, aunque sin embargo, las cesiones de poderes constitucionales son cada vez más extensas (parte del poder presupuestario, del poder fiscal, incluso de la justicia criminal, etc...) y las situaciones de conflicto político y jurídico entre la Unión y los Estados miembros son cada vez más numerosas, lo que exigiría seguramente la compartición, cuando no la traslación de la competencia sobre las competencias (soberanía jurídica) a la Unión.

## ENRIQUE ALVAREZ CONDE<sup>1</sup>

El significado del Derecho Constitucional del siglo XXI dista mucho de ser el mismo de épocas pasadas. No hace falta insistir en los cambios históricos que se han produ-

1 Se realiza una respuesta global a las preguntas planteadas, con la finalidad de evitar repeticiones y dar más coherencia a las respuestas.

cido en el Estado, como forma histórica de poder político que es, y, por ende, en el propio concepto de Constitución. Por ello, los constitucionalistas debemos trascender los contenidos clásicos de nuestra disciplina y centrarnos en el importante reto de construir nuevas categorías jurídicas o dar un significado distinto a las actualmente existentes, las cuales, en buena parte deudoras de los procesos revolucionarios del siglo XVIII, se muestran incapaces para dar una respuesta a los problemas planteados.

La globalización, que no es momento de definir en este espacio, aunque entendida en breves palabras como una inevitable difuminación de límites y fronteras a la movilidad de las personas, bienes, comunicación y servicios, parece un hecho inevitable ante el que el Estado necesita remodelar su propia configuración clásica. Sin embargo, lejos de renunciar al papel de los Estados —pues ellos, por un lado, continúan siendo el espacio adecuado para la realización de auténticas políticas públicas que garanticen la igualdad real y efectiva, y son, en buena medida, los protagonistas, líderes y ejede la toma de decisiones en el ámbito internacional (tienen, en suma, la última palabra)—, se impone precisamente su recuperación a fin de seguir sirviendo a aquello para lo que fue creado. Para ello es necesario no renunciar al papel que corresponde a los Estados en el marco de la globalización, aunque sea transformando sus estructuras y modo de actuación. Se requiere un nuevo marco de legitimación democrática, con un punto de partida sustentado en torno a la construcción de unas nuevas teorías sobre la representación, la participación ciudadana y, en resumidas cuentas, sobre los derechos fundamentales mismos.

Lo mismo sucede con el concepto de Constitución. Hoy día hay que mantener un concepto sustancialista de Constitución, pues no es posible la existencia de una Constitución neutra y simplemente procedimental. El derecho es y debe ser siempre beligerante. De este modo, y no de otro, conseguiremos influir en la transformación de la sociedad. La Constitución pertenece a las personas que viven bajo ella. Y si bien es cierto que debemos acostumbrarnos a vivir en Constitución (lo cual no siempre sucede en países, como en el nuestro, de escasa tradición democrática), también lo es que no podemos permitir que nadie nos imponga la Constitución. El poder constituyente, aunque puede tener límites externos, debe actuar más frecuentemente, especialmente cuando se trata de alterar las grandes decisiones políticas fundamentales que desea adoptar una determinada comunidad política. Ni personas u órganos externos, ni los propios poderes privados, cuya necesaria constitucionalización aparece hoy día absolutamente necesaria, pueden suplantar al poder constituyente, que no es un poder ratificador de las decisiones políticas adoptadas por otros.

Si ello es así, y a nuestro juicio lo es, solamente caben dos caminos. Uno, buscar nuevas categorías dogmáticas, pues las actualmente utilizadas son inservibles. Y dos, transformar el significado de aquellas que todavía puedan ser útiles al principio democrático en que debe fundamentarse el Estado constitucional de nuestros días. Esto último es lo que sucede con el concepto de soberanía que, lógicamente, no tiene el mismo significado que en su formulación originaria (Bodino), ni es conveniente ni posible que la tenga.

El concepto de soberanía debe, pues, transformarse. Ya no es el poder absoluto y perpetuo de una República o de un Estado, sino el derecho que este tiene a decir la última palabra. Y en el caso concreto que se nos interroga, los Estados miembros de la Unión Europea, al integrarse en la misma, son los que han decidido compartir su organización y competencias. Y también los que determinan la paulatina evolución y

transformación de la misma. No hay pues contradicción alguna cuando un Estado decide libremente integrarse en organizaciones internacionales y transferir a estas parte de sus competencias. Lo hace libremente y en el ejercicio de su derecho a la última palabra. Y también en ejercicio de este mismo derecho puede retirarse de dichas organizaciones internacionales. La existencia de un reducto de soberanía estatal continúa existiendo.

Es más, cuando el Estado ejerce su derecho a la última palabra, sea en el ámbito que sea, es cuando mejor manifiesta su condición de «soberano» en la actualidad. Con ello el concepto de soberanía no se abandona, sino que se transforma, especialmente cuando se actúa impidiendo, y así debe ser siempre pues lo impone la propia lógica del principio democrático, la actuación de instancias ajenas al núcleo irreductible de los Estados a través de las «vías de hecho» .

Nos encontramos, en la actualidad, ante un complejo sistema de gobiernos multi-nivel que afecta a todas las categorías dogmáticas inherentes al Derecho Constitucional. Este ya no es solo el producto de los órganos estatales (sean nacionales, regionales o locales), sino que también el Derecho de la Unión Europea forma parte del Derecho interno de cada Estado miembro. El Derecho europeo no es, pues, un Derecho internacional. Y, del mismo modo, los diferentes derechos estatales se integran y forma parte del Derecho de la Unión, modulando constantemente el mismo, en un movimiento que es —o debería ser—, simultáneamente bidireccional.

Parece obvio que, desde sus orígenes en 1951, la Unión Europea no ha dejado de señalar en sus diferentes Tratados la voluntad democrática de la misma. Pero junto a ello, parece haberse instalado en la opinión pública, de un modo casi constante y reiterado, la idea de que el déficit democrático implica que la Unión y sus organismos sufren una falta de legitimidad democrática, lo cual es interpretado, en consecuencia, como una innacesibilidad de la ciudadanía a su funcionamiento y toma de decisiones. Según se reconoce desde la propia Unión, los diversos Tratados han contribuido a mejorar la legitimidad democrática del sistema institucional, al que se le achaca la mayor parte de la culpa cuando de déficit democrático hablamos. Y en tal sentido, modificaciones en el procedimiento de codecisión legislativa y en las funciones del Parlamento Europeo han tenido como finalidad el convencernos de que la legitimidad democrática es real y no existe tal déficit. Sin embargo, a medida que el proceso de integración europea ha seguido su curso, el planteamiento de la existencia de tal déficit, lejos de desaparecer, está cada vez más presente.

En efecto, podría decirse que la idea del llamado «déficit democrático» ha sido una constante ideológica en el proceso de configuración de la Unión Europea. Podemos admitir que, en un principio, trazando grandes líneas, aquel tuvo una importante vigencia hasta la celebración de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo, tras la aprobación del Acta Única. Posteriormente, la inexistencia de una auténtica tabla de derechos y libertades, que no se produce hasta la aprobación de la Carta de Niza (y especialmente tras el cambio de eficacia jurídica atribuido por el Tratado de Lisboa), contribuye —si bien sólo en cierta medida—, a mantener la existencia de dicho déficit, pues la Carta y la atribución misma de fuerza jurídica vinculante— efectivamente incrementa la legitimidad democrática en la medida en que su aplicación práctica refuerza la identidad de las decisiones europeas con la ciudadanía misma, lo que no siempre se consigue (caso de Polonia y Reino Unido). Finalmente, en la actualidad se habla de

la legitimización a través de la eficacia, lo cual parece recordarnos ciertos ribetes autoritarios.

Hoy día, la idea del déficit democrático es una auténtica falacia. La organización y el funcionamiento de la Unión Europea es semejante a los de sus Estados miembros, y no se habla, sin embargo, como si se tratara de un discurso clásico que sí afecta a aquella en todo tiempo y lugar, del déficit democrático de éstos. Si estos carecen de este déficit, el mismo no se puede predicar de aquella. La crisis de legitimidad de la Unión es la misma que se puede predicar de sus Estados miembros (al margen situaciones puntuales como las derivadas de la actual crisis que vivimos). No se le puede pedir a la Unión una legitimidad de la que también carecen los propios Estados miembros. Y lo lógico es proclamar la legitimación democrática, al menos formal, de todos ellos. Lo que sucede es que esta categoría, la legitimación democrática, es susceptible, como sucedía con el propio concepto de soberanía, de una radical transformación.

En efecto, unas elecciones democráticas otorgan una legitimación inicial, originaria. Pero esta no es suficiente, pues no puede limitarse al momento fundacional de las instituciones. La legitimación democrática tiene un carácter transversal, atemporal, y afecta, y debe condicionar, la actuación y toma de decisiones de todos los órganos y poderes, de la Unión y de los Estados miembros.

La legitimación democrática no se alcanza solo con la articulación de mecanismos representativos, sino con la capacidad institucional para crear mecanismos de legitimidad identitaria. No es necesario solo poder votar libremente, sino que resulta también imprescindible una identificación de la ciudadanía con los decisiones adoptadas por los órganos representativos. Todo ello en un proceso bidireccional y en continua interacción. En el caso de la Unión este proceso bidireccional no es responsabilidad absoluta del aparato institucional europeo, sino que también compete a los propios Estados miembros, en su condición de titulares de la última palabra. La configuración de la Unión lo que realmente produce es la existencia de un escalón más dentro del sistema de gobierno multinivel, del constitucionalismo multinivel, en suma, a que nos hemos referido. Y es el eje del sistema, en el cual participan todos los diversos gobiernos en el ejercicio de sus respectivas competencias, el que debe procurar esa legitimación identitaria. Si la asunción de la legitimidad democrática identitaria no es responsabilidad exclusiva de los poderes públicos, aunque estos están sujetos a una especie de vinculación positiva para llevarla a cabo, sino también de los propios poderes privados, entendidos estos en sentido muy amplio, también es posible afirmar que la consecución de la identidad democrática europea no es responsabilidad exclusiva de los órganos comunitarios, sino también de todos los poderes públicos de los Estados miembros, y también de los poderes privados, de unos y otros.

El logro de la legitimidad europea pasa pues, una vez denunciada la falacia de su déficit democrático, por una interacción de todos los mecanismos que integran el llamado constitucionalismo multinivel. No se trata simplemente de realizar reformas institucionales claves, aunque muchas veces estas se convierten en absolutamente imprescindibles, tanto en el Derecho de la Unión (Europa siempre necesita un nuevo Tratado), como en el ámbito de las Constituciones y legislaciones de los Estados miembros (la española se nos antoja absolutamente necesaria), sino de implicar también a todas organizaciones sociales y, de forma especial, a todos los poderes privados, los cuales deben comprender que «vivir

en Constitución» no supone atentar a sus intereses particulares, sino hacer efectivo, de una vez y por todas, que el Derecho Constitucional es el Derecho de la Libertad, de la Igualdad y de la Solidaridad, que tan solemnemente proclamaron los revolucionarios franceses hace mas de dos siglos, y del que inexcusablemente forma parte el acervo europeo.

Si nos centramos en la realidad cotidiana, puede observarse que la sensación de una falta de legitimidad o un déficit democrático parece ser creciente o mas acusada en aquellos Estados miembros acuciados por las deudas en la eurozona; Estados que transmitirían la idea de que quienes se encargan de la toma de decisiones en ese sentido no son sus legítimos representantes sino la Comisión, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Pero también es licito afirmar que de igual modo que existen asimetrías en los Estados miembros, también nos encontramos con «asimetrías europeas», las cuales responden a la misma lógica que aquellas. Junto a ello hay que destacar la existencia de un problema de liderazgo europeo y también de los propios Estados miembros. Si estos son, como venimos apuntando, los titulares de la ultima palabra, quizás la solución consista en el establecimiento de un nuevo sistema de equilibrios institucionales, de contrapesos de la Unión, la cual debe respetar ese derecho a la ultima palabra, que no es sino el núcleo constitucional de sus Estados miembros, máxime si tenemos en cuenta que las decisiones adoptadas por las instituciones europeas deberán ser puestas en práctica por sus Gobiernos y Parlamentos nacionales. Ahora bien, que admitamos la existencia del derecho estatal a la última palabra no ha de confundirse con un supuesto viraje intergubernamental de la Unión. De hecho, es posible observar una cierta «federalización» de la Unión, en el sentido de que sus decisiones —fundamentalmente por la vía de la defensa y desarrollo de los derechos—, van haciéndose extensivas en algunos momentos a toda política estatal, lo que implica indudablemente aceptar que la idea de Europa se construye más allá —con independencia, incluso, si cabe— de los Estados, pero nunca al margen o por contraposición a estos.

Es errónea, o está mal enfocada, la idea de que la Unión es la que transmite la percepción de que no existe el llamado «déficit democrático» cuando la realidad es que tal déficit depende de los Estados mismos y de la capacidad de éstos para hacer realidad la idea de Europa dentro de sus territorios. El déficit existirá mientras los Estados no sean capaces de construir una Europa visible dentro de sus fronteras y en sus políticas, al tiempo que el equilibrio entre aquellos es capaz de desarrollarse respetando las esencias constitucionales de los Estados mismos. Ello no impide aceptar que los Tratados puedan perfilar mejor los contornos y equilibrios institucionales, como hace Lisboa, pero tales medidas no son la panacea desde una inevitable lógica multinivel

El punto de partida que suele seguirse es la crítica al hecho de que el Consejo y la Comisión tienen excesivo poder o fuerza en comparación al Parlamento Europeo. En efecto, ha sido frecuente considerar que la actividad legislativa de la Unión se ha caracterizado por una constante transferencia de competencias al Consejo, lo que obviamente conlleva una disminución de la autonomía de los parlamentos nacionales y de los propios Estados miembros, de todos sus órganos en general, sin que ello se haya visto compensado con la transferencia de competencias a favor del Parlamento Europeo. De esta forma, se ha venido a señalar que la concentración de poderes a manos de los gobiernos reunidos en el Consejo, crearía un desequilibrio institucional que conlleva el aumento del déficit democrático.

El Tratado de Lisboa refuerza los poderes del Parlamento Europeo en materia legislativa y presupuestaria, y le asigna una nueva función, el nombramiento del Presidente de la Comisión, reforzando de este modo el control que ejerce sobre esta institución. Por otro lado, dentro de estas reformas, también este nuevo Tratado establece un derecho de iniciativa ciudadana y que las sesiones del Consejo de Ministros sean públicas. Y es que parece lógico pensar que el Parlamento europeo debe demostrar a la ciudadanía que representa sus intereses y que es capaz de crear, o al menos formalizar, una auténtica opinión pública europea. Pero el Parlamento europeo no es la única institución que representa los intereses de la ciudadanía europea, pues las demás instituciones europeas también responden a los parámetros del principio democrático. El que la ciudadanía se sienta o no representada es un problema de mayor calado, que afecta a otra categoría dogmática como es el propio concepto de representación, y que se plantea en los mismos términos dentro de los propios Estados miembros.

El hecho de que desde las primeras elecciones de 1979 la participación ciudadana en las elecciones al Parlamento haya descendido paulatinamente, siendo tan solo de un 43% en 2009 es imputable tanto a unos como a otros, adquiriendo incluso más responsabilidad los propios Estados miembros. Proporcionar más información a la ciudadanía —dar, por ejemplo, el lugar que Europa se merece en los procesos electorales—, incluir el estudio de la Unión Europea en los planes de estudio a todos los niveles, para conseguir que al menos las generaciones futuras no carezcan de información y formación al respecto como las presentes, crear un foro de debate dentro de las principales instituciones a nivel nacional, para que los ciudadanos reflejen sus dudas, etc., son acciones que deben desarrollarse con la finalidad última de evitar zonas opacas de decisión.

Por otro lado, es inevitable realizar, en toda esta exposición, una reflexión sobre el denominado «mecanismo de alerta temprana», el cual —se señala— habría de servir para acercar a los Parlamentos nacionales a las decisiones europeas, reforzando así la legitimidad democrática de la Unión misma. Es indudable que los Parlamentos nacionales pueden ser una importante fuente de legitimidad de la Unión, tanto en el ejercicio de su función legislativa (fase ascendente y descendente), de control (en tanto fiscalizadores de políticas europeas adoptadas por los gobiernos respectivos en el Consejo), y de cooperación (con otros Parlamentos de la Unión), como lo son otros órganos estatales, dicho sea de paso. Pero también lo es que es precisamente la centralidad de los Ejecutivos estatales en sus propios sistemas políticos los que ensombrecen y dificultan el rol de los Parlamentos nacionales —también respecto de los asuntos europeos—, razón por la cual se cree necesario en un momento dado reforzar a éstos articulando vías precisas y directas para ello (el mecanismo de alerta temprana). El objetivo, suele decirse —y sin ánimo de proceder a una descripción a todas luces innecesaria en esta encuesta—, es el de superar su mera labor de registro de normativa comunitaria para pasar a ejercer un papel más influyente, lo que ahora se traduce en un derecho a la información y cooperación, así como a garantizar el correcto uso del principio de subsidiariedad, articulándose como un control previo sobre los proyectos de actos legislativos europeos al objeto de permitirles constatar que las normas dictadas desde la Unión Europea son necesarias, aportan beneficios y son proporcionales a los objetivos de los Tratados. En definitiva, parece querer consagrarse un sistema cuya finalidad principal no es solamente que los Parlamentos nacionales estén informados acerca de los asuntos europeos, sino que pue-

den de algún modo influir con sus opiniones y criterios, pero lo que es más importante, superando la barrera o el escollo del papel central que los Ejecutivos poseen —en Europa y en su propio territorio—. Y quizá por ello, los principales obstáculos a su operatividad plena, sin detenernos en exceso, pasan por una adecuada preparación de los Parlamentos nacionales —y autonómicos— en temas comunitarios —con la dotación de infraestructura adecuada para ello, bien propia, bien haciendo uso de la configurada por los Ejecutivos—, por realizar las reformas necesarias para liderar de modo efectivo la coordinación que les corresponde respecto a los Parlamentos regionales, y por reforzar el papel de aquellos como auténticos constructores de opinión pública, sin que podamos admitir aquellas tesis según las cuales este mecanismo estaría restando legitimidad democrática al mismo Parlamento europeo. Más bien al contrario: el protagonismo de los Parlamentos nacionales (no articulado —por supuesto— en forma de veto, lo cual resultaría absolutamente contrario a la tesis que sostenemos), y sí al objeto de reforzar el protagonismo que en tanto foro de debate y publicidad les corresponde, no supone sino una manifestación más de la contribución estatal a hacer suya la idea de Europa, en una interacción constante con ésta, en la lógica que venimos manteniendo.

Visto lo expuesto, la situación democrática de la Unión no difiere sustancialmente de la propia de los Estados. La cuestión debe analizarse desde un prisma más integral, incidiendo en que la idea europea se construye a través de todos los niveles de gobierno. Como anteriormente apuntábamos, si bien es necesaria la realización de toda una serie de reformas institucionales y competenciales en el ámbito europeo, también hay que proclamar la necesidad de las mismas en el ámbito de los Estados miembros, dentro de todos los niveles de gobierno. Y es que plantearlo solo en un nivel es simplemente otra falacia más, debiendo encontrarnos ya con el momento en que superemos la idea de que los problemas democráticos endémicos son de la Unión y no de los Estados, aunque el debate sobre el déficit democrático en estos últimos sólo haya emergido en los últimos tiempos, a raíz de la propia crisis económica, institucional y de valores en que nos encontramos, lo cual puede hacernos plantear si no estamos ante otra falacia más, pues quizá los problemas se encontraban subyacentes. También los Estados miembros deben asumir su propia responsabilidad, ejercer su derecho a decir la última palabra al incorporar de forma manifiesta, más rotunda y comprometida, la idea de Europa en su propia realidad cotidiana.

No cabe desconocer los riesgos de que con la actual crisis pueda estar implementándose una característica que genera cierta preocupación, cual es la de pasar de una Unión Europea fundamentada en la igualdad a una Unión basada en la dominación de un Estado y en la idea de «expropiación política sobre un conjunto de Estados». Al respecto, merece ser objeto de atención la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán, de 30 de junio de 2009, pues parece poner en jaque la legitimidad democrática europea al contraponerla a su propia legitimidad democrática nacional (principalmente la de su Parlamento), en un discurso antagonista que venimos denunciando.

En definitiva, es bien conocida la centralidad del eje franco-alemán en la construcción europea, de forma que se observa una cierta tendencia a que los diferentes pasos que se van dando en la Unión se hacen de acuerdo con los criterios fundamentales de los dos más importantes socios de la misma. De esta forma, la evolución de la Unión se mueve entre lo que parecen las lógicas tensiones entre dos discursos, según los cuales,

por un lado, estarían quienes promueven una integración económica fuerte, pero con la contrapartida de unos vínculos políticos débiles, y por otro, la de quienes prefieren un equilibrio que solucione los problemas de legitimidad y déficit democrático que genera el proceso de integración en los Estados miembros. Discursos y tensiones reales —derivadas de la compleja labor de hacer realidad la unión entre diversos Estados—, pero equivocados en su enfoque a nuestro juicio, pues ambos elementos —integración económica fuerte y legitimidad democrática—, no pueden ir más que unidos.

Frente a ello, pues, el déficit democrático no tiene un único culpable, sino varios: tanto instituciones y dirigentes europeos, como Estados miembros. Ambos tienen en sus manos la posibilidad de corregir el acusado déficit democrático.

Pero para lograr todos los objetivos que han ido señalándose, sin lugar a dudas, a nuestro juicio, resulta fundamental una mayor simbiosis con el resto de los ordenamientos de otros Estados que se integran en la misma órbita europea. Las diferentes encuestas que se han realizado arrojan como resultado que la ciencia público-comparada es aún la Cenicienta de las ciencias jurídicas, sobre todo en virtud de la incapacidad de los operadores jurídicos de comprender su importancia. Sin embargo, Europa —y no sólo ésta— nos hacen ver que es cada vez más frecuente que el conocimiento de diversos temas y cuestiones interesen desde una perspectiva multidisciplinar y comparada, dado el fenómeno globalizador que impregna hoy cualquier ámbito. Cuestiones claves del ámbito constitucional no pueden conocerse en su integridad, de modo real, sino desde las aportaciones realizadas desde diversas disciplinas, pero también, desde la perspectiva de otros ordenamientos.

El uso del método comparado conlleva no obstante una serie de dificultades, no sólo de contenido, sino que sobre todo atañen a la determinación de las condiciones de comparación de los sistemas jurídicos, los parámetros que podemos utilizar para la construcción de clases, y la función del uso del método comparado para el estudio de los fenómenos jurídicos, con el propósito de reforzar la creación de categorías dogmáticas que tengan un cierto valor general. Pero pese a ello, el uso de la metodología comparada se hace imprescindible y casi cabría decir que es ya inevitable, como Europa misma nos demuestra, y el fenómeno globalizador mismo evidencia. No es en tal sentido una casualidad que la primera rama del ordenamiento que se ha abierto al estudio del derecho comparado haya sido la del derecho privado. Parece, en consecuencia, que ha llegado el momento de que el mismo esfuerzo se realice también en el ámbito del derecho público.

Cabe señalar, además, una dificultad adicional, derivada del hecho de que en España nunca se ha hecho auténtico Derecho comparado. Recuérdese, no obstante, que en la época preconstitucional nos limitábamos a estudiar el Derecho constitucional extranjero, pues no había derecho constitucional español. Pero esos estudios no se hacían de forma comparativa, sino sucesiva. En la actualidad están cambiando las cosas empieza a surgir un cierto Derecho comparado, pero también es cierto que ello ocurre sin, todavía, pasos firmes. La falta, en los planes de estudio de los diversos grados, de auténticas asignaturas «ad hoc» es claramente significativo.

Será preciso entender, finalmente, que el estudio del Derecho comparado no es igual que el estudio del Derecho extranjero. El método comparado exige el análisis de instituciones, sean o no normativas, con la finalidad de crear modelos que deben ponerse en circulación y en constante diálogo. El ejemplo que nos brindan nuestros colegas

italianos, quizás excesivamente magnificado, debe tenerse en cuenta, pues demostraría, sin lugar a dudas, una evidente utilidad cuando de construir una auténtica Europa constitucional se trata.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

Es claro que la integración y la globalización están afectando al poder de los Estados miembros. La Unión Europea comparte ahora muchas de las funciones que antes eran exclusivas de los sistemas nacionales (como la legislativa) sobre un número crecientes de materias, vinculando no sólo a los Estados sino también sobre los ciudadanos. En ciertas ocasiones se ha señalado que las instituciones europeas tienen competencias sobre el ochenta por ciento de las materias, por lo que su poder supera con creces el que corresponde a la Federación norteamericana.

Sin embargo, la repercusión que este traspaso de poder ha tenido sobre el concepto de soberanía me parece más discutible, no sólo por las ambigüedades inherentes a dicha noción, sino también porque la soberanía no es incompatible con cualquier limitación. Por ser poder supremo, al menos teóricamente, puede decidir constreñirse.

La idea de soberanía ha conservado, a lo largo de su evolución histórica, muchas de las contradicciones que presentaba en sus orígenes. Ya en *Los seis libros de la república*, J. Bodino, tras señalar que la soberanía era el poder absoluto y perpetuo de una república, reconocía que el monarca debía respetar las leyes naturales, las divinas y las leyes fundamentales del reino. Durante muchos siglos, la soberanía se ha atribuido al rey, a la nación o al pueblo, mientras que también se predicaba (y se sigue predicando) del Estado. El debate sobre quién tenía la soberanía en el Estado federal ha sido uno de los más ardientes — y menos fructíferos — de los siglos XIX y XX. Mientras que los *framernorteamericanos* «dividían el átomo de la soberanía» (en palabras del Juez Kennedy), Laband señalaba que la soberanía dividida era «*una contradictio in adjecto*». Y esto sólo por citar unos ejemplos. En resumen, y como señalaba Jellinek, se trata de un concepto de origen político que sólo más tarde adquiere naturaleza jurídica y lo hace, además, en polémica con otras organizaciones territoriales. La soberanía, pues, nos dice lo que el Estado no es, esto es, dependiente de otro poder, pero no aclara lo que realmente es el Estado.

Desde luego, las afectaciones al poder del Estado son mayores ahora que en los dos siglos anteriores. Pero más que un problema de calidad, me parece un problema de cantidad porque no creo que, en ningún momento histórico, el Estado haya tenido ese teórico poder ilimitado, ni en el interior ni, por supuesto, en el exterior. De hecho, la idea de soberanía ha sido siempre compatible con la teoría de los auto-límites, esto es, restricciones queridas por los Estados y que perduran mientras estos las consideren oportunos.

La integración europea no supone un límite a la soberanía si dicha noción se construye desde esta perspectiva. En primer lugar, son los Estados quienes, como sujetos de Derecho internacional, han suscrito los Tratados. Desde el punto de vista interno, fue el propio pueblo, titular de la soberanía y del poder constituyente, el que previó, desde la Constitución, la posibilidad de ceder a organizaciones internacionales competencias de-

rivadas de la norma fundamental. En el caso del ordenamiento de la Unión conviene recordar, además, que el proyecto de Constitución europea fue objeto de votación popular el 20 de febrero de 2005. Es verdad que el objeto de este referéndum no era el Tratado de Lisboa y que el referéndum del art. 92 no tiene carácter vinculante. Pero también es cierto que muchas de las disposiciones del Tratado coinciden con las que recogía la non nata Constitución y que los nuevos pasos en la integración resultaron legitimados por el titular de la soberanía.

Queda además el hecho de que, por ser un auto-límite, el titular de la soberanía retiene siempre el derecho de renunciar a la integración. En efecto, el art. 50 del TUE reconoce a los Estados la decisión de retirarse de la Unión, de conformidad con sus normas constitucionales. Dados los lazos que se han creado en las últimas décadas este supuesto es, evidentemente, más teórico que real. Pero permite construir la integración respetando la idea tradicional de soberanía a la que antes se hacía referencia.

La vigencia de esta concepción resulta confirmada por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que, como otros homónimos europeos, han enfocado la integración desde un punto de vista eminentemente monista. En nuestro país las DTC 1/1992 y 1/2004 fundamentan la integración en un precepto de la propia Constitución, esto es, el art. 93, al que considera, en términos metafóricos, bisagra «mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias». Por eso, la propia Constitución es también límite a la integración. En la segunda de las decisiones citadas, el Tribunal afirma que la limitación de las facultades soberanas del Estado en favor de una organización internacional sólo se puede mantener en la medida en que el Derecho europeo sea compatible con los principios básicos del Estado Social y Democrático de Derecho. Éstos, que están implícitos en nuestra norma fundamental, se traducen, entre otros extremos, en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en la Constitución.

## RAFAEL BUSTOS GISBERT<sup>2</sup>

Creo que es posible ir un poco más lejos que la propia pregunta. No es sólo que el Derecho Constitucional clásico haya sostenido que los Estados son soberanos, sino que el Derecho Constitucional clásico se ha construido sobre la premisa de esa soberanía estatal. Soberanía concebida, además, en los términos más tradicionales formulados por Jean Bodino. Por ello una eventual puesta en cuestión del concepto de soberanía supone, necesaria e inevitablemente, la puesta en cuestión de las mismas bases sobre las que se asienta el propio Derecho Constitucional y con ello se manifiesta en todos los aspectos de éste.

El cuestionamiento de la idea de soberanía ya se ha realizado tanto en la teoría, como sobre todo en la práctica. En el primer plano mencionado, la lectura de los traba-

2 Agradezco las opiniones que sobre la primera versión del texto de las respuestas me hicieron llegar, José Luis Cascajo Castro, Alejandro Saiz Arnaiz, Javier García Roca y Antonio Bustos Gisbert.

jos de autores como MacCormick, Walker o Pernice en el cambio de milenio me convencieron plenamente de que la idea de soberanía no es ya útil para explicar la realidad. No sabría decir si estamos en escenarios postsobranos, o en soberanías en transición, o en soberanías compartidas o compuestas, o en soberanías borrosas. Pero lo cierto es que los poderes soberanos ya no existen, ni se comportan como lo hacían en el pasado.

En la práctica afirmar hoy que existen poderes supremos no sometidos a leyes ni exteriores ni interiores es, en la mayoría de los casos, una ficción. Lo cierto es que la globalización y la integración regional han provocado la aparición de nuevos entes de ejercicio del poder más allá del Estado mediante las transferencias (a veces expresas, a veces simplemente como consecuencia de su asunción *de facto*) de poderes que antes estaban en manos de los poderes estatales o mediante la aceptación del ejercicio de poderes de supervisión (muy claro en la integración supraestatal a través de los derechos fundamentales) de los propios poderes estatales. De este modo el ejercicio del poder ya no es controlado por el Estado individualmente considerado. Dicho en otros términos, existen otros poderes por encima del Estado que pueden imponerle a éste soluciones no deseadas.

La soberanía ha sido sustituida (parafraseo a Walker) por una metasoberanía. Donde el prefijo «meta» indica falta de plenitud. La propia idea de soberanía incompleta sería un oxímoron si no fuera porque el adjetivo condiciona, en este caso esencialmente, al sustantivo. La soberanía, el poder supremo no sometido a leyes, ya no es ejercido por un solo ente o sujeto sino que es el resultado de la interacción entre diversos sujetos no sólo estatales. Existen ahora sujetos o entidades metasobranas en el sentido de que ejercen por sí mismos las funciones que tienen atribuidas pero la decisión última respecto a qué funciones son esas es el resultado de la decisión conjunta de todas ellas.

Lo que se quiere poner de manifiesto es que aún quedan funciones soberanas encargadas a los Estados. Otras han sido asumidas por nuevos entes internacionales. Y en conjunto conforman la soberanía. Pero mientras unas se ejercen en exclusiva por el Estado, otras lo son por nuevas entidades y finalmente las menos (las referidas a la determinación de qué funciones corresponden a una y a otra —la Kompetenz-Kompetenz— y las relativas a cuestiones que se manifiestan en toda función —básicamente los derechos fundamentales, pero también lo que podríamos llamar la dirección de la economía—) se ejercen conjuntamente. De este modo no sólo han aparecido nuevas entidades internacionales metasobranas, sino que, a su vez, los Estados se han convertido en metasobranos.

Esta pérdida progresiva de poderes vinculados a la vieja soberanía estatal puede leerse también «hacia abajo» del mismo modo que la globalización también puede entenderse como un proceso de «glocalización». Es posible que existan, o comiencen a existir, entidades metasobranas subestatales para la resolución de problemas a los que el Estado no puede fácilmente dar solución por sí mismo. Así lo demostrarían la institucionalización, más o menos formal, de las relaciones transfronterizas o transregionales; los problemas derivados de la falta de coincidencia entre divisiones infraestatales y la regulación de una lengua propia que no respeta las fronteras preestablecidas; o, en fin, la falta de correspondencia entre los poderes deseados y los poderes ejercidos por entidades políticas subestatales representativas de naciones sin Estado y, por tanto, sin posibilidad alguna de que su *demos* específico pueda tener reconocimiento, ni capacidad real para imponer sus puntos de vista en el Estado en el que se incluye.

Frente a una soberanía absoluta, pues, cabe hablar de una soberanía compartida. Ahora bien, en este esquema debe apuntarse la centralidad que sigue teniendo el Estado. Es, continúa siendo, la entidad originaria de la que procede el poder soberano. La decisión de cómo compartir la soberanía es estatal. Es una decisión ejercida por su propio poder soberano, constituyente, sobre cómo y hasta qué punto la soberanía se ejerce de común acuerdo con otros entes metaconstitucionales. Por ello, en la Constitución nacional, reflejo de la soberanía despersonalizada, encontramos las decisiones básicas de qué aspectos y cómo son transferidos y ejercidos por otros entes metasoberanos. Incluso, rara vez, el poder soberano puede seguir manifestándose sólo a nivel estatal en la medida en que el Estado concreto sea lo suficientemente poderoso como para poder constituir el centro básico de resolución de todos los conflictos propios de una era globalizada (privilegio, obviamente, reservado para los Estados más poderosos del planeta).

En este marco, los preceptos de apertura al nuevo orden internacional incluidos en las constituciones, en virtud de los cuáles se han conferido a nuevos entes poderes que antes conformaban parte del núcleo duro de la soberanía (en el caso español el art. 10.2 y el art. 93, así como, hasta cierto punto, el art. 96), se han convertido en verdaderas *transformative rules* en el sentido Ackermaniano. Esto es, reglas que generan con el paso del tiempo cambios en aspectos esenciales del régimen constitucional que implican una auténtica transformación de éste.

Pero este no es un proceso unidireccional. También ha servido para extender ideas procedentes del Estado Constitucional a las instituciones de la globalización. La traslación de poderes hacia instancias supraestatales ha implicado una extensión de las nociones vinculadas al *rule of Law* a sujetos antes totalmente ajenos a cualquier idea de constitucionalización. Se ha producido así, sostiene recientemente Zagrebelski, una extensión de la idea de constitucionalismo en el «espacio».

## TERESA FREIXES SANJUÁN

La evolución del Derecho Constitucional se enmarca en los momentos actuales en lo que podríamos denominar «sistema jurídico multinivel», inspirado en los modelos federales propios de estados complejos, como es el caso de Alemania o Estados Unidos pues, actualmente, ya no es posible abordar una temática jurídica sin tener en cuenta los distintos niveles de ordenamientos jurídicos que pueden incidir en el objeto de análisis. De hecho, en muchos países, la mayor parte de las instituciones jurídicas están reguladas en más de un ordenamiento. La globalización, reforzando al Derecho Internacional tanto bilateral como multilateral, la integración europea, el desencadenamiento de procesos de resituación de competencias en órganos infraestatales, derivada de la necesidad de abordar mejor las políticas que inciden con mayor intensidad en la vida de los ciudadanos, han originado que sea necesario afrontar el estudio de las instituciones, los derechos, los órganos, las garantías, etc. no sólo en los ordenamientos jurídicos unitarios clásicos, propios del estado-nación surgido de las revoluciones liberales, sino también en otros niveles de ordenamientos, en dependencia del grado de internacionalización o regionalización de la materia objeto de estudio y del nivel de integración jurídica resultante de estos procesos.

Hay que tener en cuenta que, en este contexto, tanto las relaciones económicas como las necesidades sociales, tienen repercusión directa sobre el modo de legislar, especialmente en el contexto actual de crisis económica, a la que hay que dar adecuada respuesta, teniendo tanto en cuenta las singularidades como las consecuencias de la globalización. Así, cuando los estados ya no pueden actuar aisladamente en el concierto internacional, cuando las relaciones jurídicas se superponen y entrelazan en el ámbito europeo o interno, el Derecho, al fin y al cabo, ha de responder a criterios de interpretación que den respuestas sistemáticas y pertinentes, que ofrezcan una solución a las lagunas jurídicas o a las antinomias y, en definitiva, esclarezcan el marco de actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos en las complejas sociedades de nuestros días. Lo cual nos conduce a interrogarnos sobre la validez actual de los conceptos clásicos, preguntándonos cuándo deben mantenerse o cuándo deben adaptarse a las nuevas realidades o ser sustituidos por otros. El proceso de integración europea constituye un fenómeno digno de estudio al respecto.

Ciertamente, este proceso de integración nos ha abocado al replanteamiento de múltiples conceptos, ya sea reinterpretando los ya existentes o integrando en la dogmática jurídica nuevas instituciones. Un análisis no puramente formal, sino más bien institucional, de estos nuevos planteamientos, encajaría perfectamente en la concepción del ordenamiento como sistema compuesto por instituciones jurídicas, que se integran en el mismo como consecuencia de la evolución de las necesidades sociales y que pueden asimismo transformarse sin desnaturalizarse ni petrificarse, tal como ya fue advertido por, entre otros, Santi Romano, Hauriou, Häberle o Mackormick. Desde esta perspectiva, los distintos niveles del ordenamiento, derivados del proceso de integración europea, han redimensionado instituciones clásicas, como por ejemplo los parlamentos, en los cuales el pueblo soberano, mediante representantes elegidos democráticamente, eran los únicos depositarios de la la Ley (con mayúscula) que sólo ellos podían aprobar, convirtiéndolos en instituciones que comparten esa capacidad normativa con otras asambleas legislativas, en el ámbito europeo (Parlamento Europeo), o en el ámbito regional (regiones con competencias legislativas constitucionalmente reconocidas), de tal modo que en muchas materias únicamente la conjunción de los tres niveles normativos ofrece la normativa pertinente para la regulación de una materia concreta. El propio concepto de soberanía no sería reconocible para Bodin, pues hoy en día, de ningún estado, ninguna organización supranacional, ninguna entidad política, puede decirse que posea «poder absoluto y perpetuo» y tampoco opera la clásica afirmación de que «la soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo...».

Además, el propio Derecho de la Unión Europea, especialmente a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ha creado numerosos conceptos «autónomos», propios de la integración europea, que están obligando también a un replanteamiento de la Teoría del Derecho. Se trata de fenómenos jurídicos nuevos o de una adaptación de conceptos clásicos a las nuevas realidades jurídicas. Ejemplos de ello podemos encontrarlos en el Asunto C-540/09, *Skandinaviska Enskilda Banken AB Monsgrupp v. Skatteverket*. Y una parte importante de la doctrina que analiza los conceptos autónomos en la jurisprudencia comunitaria, como Weiler o J.H.H. Bogdandy, constatan la existencia de tales conceptos derivándolos de los principios en los que se basan los Tratados

de la Unión, la juridificación de los valores que en ellos se integran, o, entre otras, la creación de estructuras reticulares distintas de las verticales u horizontales.

Nuevos paradigmas, pues, confrontan la dogmática jurídica tradicional con los conceptos autónomos generados por el propio proceso de integración europea. Y si tenemos en cuenta las interdependencias económicas que en la Unión Europea se están produciendo para hacer frente a la crisis y en el marco de la posición que la Unión pretende tener frente a la globalización, otro de los aspectos materiales de la soberanía, que es la adopción y ejecución de los presupuestos públicos, ha dejado prácticamente de existir cuando todos los Estados de la UE deben pasar por la verificación europea de sus proyectos de presupuestos y son controlados en la ejecución de los mismos, no sólo en tanto en cuanto incorporen partidas derivadas de ingresos de la UE sino incidiendo directamente en la conformación de las distintas políticas públicas.

## JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Globalización e integración europea suponen cambios de paradigma que deben incidir, sin duda, en la concepción clásica de soberanía de los Estados. El problema deriva de la necesidad de conjugar ambos fenómenos, que, por otro lado, no tienen unos perfiles definitivos. En ambos casos estamos ante procesos históricos cuyo devenir resulta incierto. En este marco, ciertamente movedizo, con el sustento de una concepción de soberanía de otro tiempo, más esencialista que funcional, se están encarando defectuosamente desde Europa los retos que conlleva la globalización, esto es, el proceso de integración europea no está respondiendo de manera adecuada a los retos que derivan de la globalización en cuanto en lugar de ofrecer una respuesta europea a los interrogantes abiertos se advierte el típico repliegue defensivo hacia lo local, para lo que resulta útil el concepto de soberanía del Estado en su concepción clásica. Me explico. El proceso de globalización de la economía mundial plantea retos e incertidumbres para los Estados de la Unión Europea que no pueden abordar de forma aislada sencillamente porque individualmente considerados los Estados europeos aparecen desdibujados en el contexto global, frente a las regiones emergentes. Es sabido que dentro de muy pocos años Alemania será el único Estado de la Unión que se mantenga entre las diez primeras potencias económicas mundiales, en la octava o novena posición. Por ello, la actitud europea ante el proceso de globalización debería ser el reforzamiento del espacio económico común mediante su consolidación política definitiva, de forma que pueda presentarse unida ante el mundo globalizado. Sin embargo, la experiencia de la crisis de deuda soberana vivida en los últimos años, y antes el caótico proceso de elaboración de la Constitución europea, reflejan con claridad que los Estados europeos no parecen percibir esa necesidad, o al menos no actúan en consecuencia. Hemos visto como en lugar de afrontar unidos una crisis que afectaba directamente a esta región del mundo, específicamente a algunos de los miembros, los Estados no directamente afectados por la presión de los mercados internacionales han impedido, o cuando menos retrasado, la respuesta europea común por miedo a contaminarse, provocando con ello el agravamiento de la crisis, especialmente en Grecia pero también en Irlanda, Portugal, España o Italia. Basta recordar los cruciales meses en los inicios de 2010 durante los cuáles Ale-

mania, Holanda y Finlandia impidieron las ayudas financieras a Grecia con el argumento de que los artículos 123 y 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no lo permitían. De la misma forma, el devenir del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria han sido paradigmáticos, por no recordar nuevamente el Tratado Constitucional. En definitiva, ha habido una oposición a la europeización de las decisiones, en una actitud defensiva de algunos Estados para evitar el contagio de la crisis, con un resultado desolador no solo para la propia resolución de esa crisis sino para el propio proceso de integración europea. Al buscar a lo sumo el concierto en las actuaciones, pero rechazar presentarse como un ente único frente a terceros, los Estados más débiles han sufrido con toda su virulencia los efectos de crisis propias del proceso de globalización, cual ha sido la de deuda soberana, y los más fuertes la han logrado sortear pero a costa de seguir perdiendo influencia en la gobernanza económica mundial.

En este contexto, el concepto de soberanía ha servido para amparar un hipotético interés particular frente al interés general de la Unión Europea. Y ello sustentado no sólo por las instancias políticas de estos Estados sino también por los Tribunales constitucionales y, por supuesto, con el respaldo de una opinión pública que no es aún europea sino nacional.

Puede afirmarse, por tanto, que esta actitud más intergubernamental que integracionista de los Estados de la Unión, amparada en el mantenimiento de la soberanía estatal, ha dificultado enfrentarse con éxito a la actual crisis, enmarcada en el contexto de una globalización económica desregulada en la que se atacan tanto los síntomas de debilidad como la propia indefinición del conjunto.

En definitiva, la crisis de deuda soberana ha puesto de manifiesto aún de forma más palmaria la necesidad de superar la condición de proceso y convertir a la Unión Europea definitivamente en un actor político y económico en el concierto globalizado, con una estructura institucional y jurídica bien definida que permita una gestión común, y no simplemente concertada.

Sin embargo, no estoy seguro de que se haya aprendido la lección; de que se haya comprendido que la Unión Europea solo podrá tener influencia en la gobernanza mundial si se constitucionaliza como realidad institucional, con todas sus consecuencias. Ello obliga a revisar el concepto de soberanía de los Estados que, pese a todo el proceso desarrollado desde el Tratado de Roma con la atribución de competencias constitucionales, permanece prácticamente incólume merced al mantenimiento de la regla de la unanimidad para las decisiones relevantes de carácter supranacional.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

El concepto clásico de soberanía en la segunda década del siglo XXI es completamente anacrónico. Como consecuencia de la globalización, en el ámbito europeo, los Estados nacionales han dejado de ser «materialmente» soberanos. Naturalmente esto tiene consecuencias (negativas) sobre el alcance del principio democrático y sobre la legitimidad del Estado nacional. El proyecto y proceso de construcción europea sólo pueden ser cabalmente comprendidos como la respuesta de los Estados nacionales a su

pérdida de soberanía y de legitimidad, y como el intento de reconstruir la democracia en un ámbito supranacional, el único en que hoy por hoy es posible. Desde esta óptica me gustaría hacer las siguientes consideraciones.

La globalización es, fundamentalmente, un proceso objetivo, un dato de la realidad, y no una ideología. Aunque su dimensión fundamental es de naturaleza económica, es un fenómeno que afecta a todos los planos: cultural, social, político...etc. Su expresión más significativa es la interdependencia global de los mercados financieros, merced a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y favorecida por la desregulación y liberalización de dichos mercados. En todo caso, es preciso reconocer que los Estados no son sujetos pasivos de la globalización sino que han sido sus principales impulsores, en la medida en que han desarrollado políticas liberalizadoras del comercio y desreguladoras de los mercados financieros. En esto consiste el factor ideológico de la globalización. Por ello, aunque carece de sentido oponerse a la globalización como tal, lo que se puede y se debe discutir es la conveniencia —a la luz de sus consecuencias y efectos— de esas políticas liberalizadoras y desreguladoras. En mi opinión, la liberalización del comercio mundial tiene indudables efectos positivos, en tanto que contribuye al crecimiento económico y a la generación de riqueza. Por el contrario, en la desregulación de los mercados financieros reside el origen de la dramática crisis económica actual. Los mercados financieros totalmente desregulados (como consecuencia del triunfo ideológico de las tesis propugnadas por Reagan y Thatcher en los años 80 de la pasada centuria) han demostrado tener un formidable potencial destructivo y han puesto en riesgo el bienestar y la seguridad económica de millones de personas en el continente europeo. Las políticas desreguladoras han transformado la economía capitalista en una economía de casino en la que más del 97 por ciento de las transacciones mundiales de divisas es de naturaleza especulativa. Por ello y aunque la globalización sea un hecho y no una ideología, (carece de sentido definirse como antiglobalización), el referido componente ideológico sí que puede y debe ser denunciado. Sobre todo, desde la perspectiva del Derecho Constitucional porque ha supuesto una notable erosión del principio democrático en la medida en que se toman decisiones vitales para todos en foros, contextos y reuniones situados al margen de cualquier tipo de control ciudadano. En este sentido el lema de la primera manifestación convocada en Seattle por el denominado movimiento antiglobalización —a pesar de la incoherencia de su autodenominación, era tan significativo como acertado: «No a la globalización sin representación».

En definitiva, la globalización no puede ser impedida ni detenida, pero tiene que ser regulada y gobernada. El problema estriba en que los Estados nacionales (al menos los europeos, mayor es la fortaleza de EE. UU, China, India o Brasil) carecen de las condiciones y capacidad para hacerlo. El poder de los mercados financieros desregulados es muy superior al de los Estados, sobre todo al de aquellos que han alcanzado un nivel insostenible de endeudamiento y dependen de la financiación externa (compradores de deuda pública) para su propia supervivencia. La regulación de los mercados y de sus principales actores (entidades financieras) sólo es hoy posible en el ámbito de la Unión europea. Desde esta perspectiva, el proceso de integración europea, basado en la idea de renunciar a parcelas de soberanía lo que realmente supone es que los Estados nacionales puedan recuperar a nivel europeo la soberanía perdida y con ella, innecesario es recordarlo, su legitimidad.

Esa integración política es, por otro lado, la única forma de recuperar el control de la política económica, y de esa forma dar sentido a la democracia. Creo oportuno reproducir aquí el diagnóstico de la situación actual, realizado por el filósofo alemán, J. Habermas, diagnóstico que comparto plenamente y que en definitiva es el que plantea en toda su crudeza el carácter «necesario» del proyecto de integración europea: «La seguridad física en el propio territorio ya no puede garantizarse sin la colaboración internacional contra los riesgos derivados de la gran tecnología que trascienden las fronteras, contra la difusión global de las epidemias, contra el crimen organizado a nivel mundial, o el nuevo terrorismo, descentralizado y con redes en todos los sitios; las fronteras, que devienen porosas, cada vez son menos capaces de hacer frente a la presión de las potentes corrientes migratorias. El sistema jurídico nacional ya hace mucho que se ha visto interferido por las disposiciones del derecho internacional y las resoluciones de la jurisprudencia internacional. Los procedimientos nacionales de formación y control de la voluntad democrática son demasiado débiles para cubrir la necesidad de legitimación surgida con los efectos retroactivos locales de regulaciones internacionales. La desregulación de los mercados, sobre todo de los mercados financieros globales, limita el margen de intervención de los gobiernos nacionales y les cierra el acceso a los recursos fiscales de sus empresas más prósperas». En definitiva, la existencia misma de toda una serie de problemas y desafíos globales que en modo alguno pueden ser afrontados individualmente por los Estados europeos: seguridad y terrorismo internacional, criminalidad organizada, cambio climático, dependencia energética, fenómenos migratorios,... exige una respuesta única europea a los mismos. Porque sólo una respuesta única puede ser una respuesta eficaz.

Por otro lado, la integración política de Europa permitirá a los Estados nacionales recuperar la soberanía pedida en los ámbitos exterior y militar. La soberanía de los Estados europeos, se encuentra limitada en el contexto de la propia comunidad internacional habida cuenta de que ningún Estado europeo puede ya por sí solo influir decisivamente en el acontecer político internacional. En este contexto, el orden mundial del futuro será un orden multipolar en el que junto a Estados Unidos y China, Japón, Rusia, Brasil e India ocuparán un lugar destacado. Una Europa desunida quedará relegada a la condición de espectadora de ese nuevo orden y sólo puede aspirar a tener un papel protagonista en la medida en que se presente como una unidad de acción y de decisión política. En el plano militar baste señalar que como han demostrado expertos en la materia, la integración militar de Europa supondría que con un menor gasto militar podríamos conseguir unas fuerzas armadas europeas mejor dotadas y más eficaces. El gasto militar conjunto de los Estados europeos supone el 50 por ciento del gasto militar de EEUU y sin embargo la capacidad de sus Fuerzas Armadas equivale a la décima parte de la norteamericana.

En última instancia, es la supervivencia misma del Estado Social y democrático de Derecho lo que está en juego. En concreto, y como bien expone Bauman, las respuestas a la crisis del Estado Social tienen que ser respuestas europeas: «La globalización del capital y del comercio, la eliminación de las restricciones y obligaciones locales del capital y la resultante extraterritorialidad de las principales fuerzas económicas han hecho que un «Estado social en un solo país» sea un concepto totalmente contradictorio».

En definitiva, y haciendo un esfuerzo por sintetizar la respuesta: Si no hay soberanía no hay Estado. Si no hay Estado no hay democracia estatal posible. El desajuste actual proviene del hecho de que las políticas públicas se deciden ya en el ámbito europeo, pero por unos actores que surgen de elecciones estatales o nacionales. Para que la democracia se restablezca en Europa la rendición de cuentas y el control de los gobernantes debe trasladarse del ámbito nacional al europeo que es donde se toman las decisiones que afectan al nivel de vida y bienestar de los ciudadanos.

2. *Si partimos de que la legitimidad democrática se asienta fundamentalmente en la necesidad de que el poder político esté respaldado por el asentimiento popular y sometido a controles, parece que podemos afirmar que la Unión Europea tiene un innegable déficit democrático. ¿Está de acuerdo con esta afirmación, en qué medida y por qué? ¿Puede la Unión Europea aspirar a ostentar cierta legitimidad por razón de la eficacia? ¿Cómo ve, en suma, la legitimidad en que se asientan las instituciones comunitarias?*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

Estoy solo parcialmente de acuerdo con la afirmación inicial.

La legitimidad democrática de un ordenamiento jurídico lo es de origen y de ejercicio. No cabe duda de que las instituciones de la Unión europea poseen legitimidad democrática de origen, dado que han intervenido instituciones representativas de los ciudadanos de cada Estado miembro, cuando los los cuerpos electorales nacionales de cada uno de ellos, en la autorización para que los Estados se integren en dicha organización supranacional. Ahora bien, como se ha dicho, la Unión Europea incide de manera sustancial en el concepto de soberanía jurídica (y política) hasta ahora conocido, y propende a convertirse en la fuente de validez de todo el ordenamiento jurídico del territorio que abarca. Ello implica, de una parte, que la legitimidad democrática de origen que tenían pueda no ser suficiente para legitimar el actual estado de desarrollo del proceso de construcción europea en la medida en que se haya ido más allá de la autorización constitucional, y de iure o de facto se haya trasladado parte o toda la competencia sobre las competencias y por ende la soberanía jurídica. Y, de otra parte, el derecho de la Unión Europea, como ordenamiento autónomo que condicionaría con su primacía la validez y la eficacia de los ordenamientos de los Estados miembros, pasa a requerir una legitimidad democrática de ejercicio europea y propia a fin de poder mantenerse como orden coactivo eficaz en una sociedad altamente compleja como la europea. Respecto de la primera cuestión (la legitimación originaria del proceso de traslación de la soberanía jurídica), habida cuenta de la inexistencia de un poder constituyente de un pueblo europeo jurídicamente conformado, resultaría necesario, al menos para nuestro Estado, que se hubiesen puesto en marcha ya hace tiempo los procedimientos de reforma constitucional, en concreto el agravado del art. 168 CE, y que se hubiese sometido a referéndum del pueblo español este proceso de disolución de la soberanía, sobre todo por su incidencia en la legitimación democrática del ejercicio del poder, que ya no va a tener como única fuente al pueblo español, sino también a un informe conglomerado

de pueblos europeos que legitiman conjuntamente instituciones que deciden sobre el destino de cada uno de esos pueblos.

Respecto a la legitimidad democrática de ejercicio, es preciso decir que la misma depende de la conexión cotidiana con los ciudadanos de los poderes mediante mecanismos de representación política y de control político del poder. La representación se obtiene a partir de la elección popular directa o la participación popular directa en la toma de decisiones y el control mediante el establecimiento de mecanismos eficientes que permitan garantizar la representatividad de los representantes y de los órganos no representativos derivados o subordinados a éstos. En este sentido, creo que la Unión Europea posee una aún débil legitimidad democrática de ejercicio, sobre todo por el déficit representativo de sus instituciones. Solo una de ellas, el Parlamento Europeo, es elegida por los ciudadanos europeos directamente y aunque se ha ampliado creciente y notablemente en las últimas reformas de los Tratados de la Unión tanto el abanico de competencias y procedimientos normativos en los que participa el Parlamento, como los mecanismos de participación ciudadana en el poder comunitario (piénsese en la iniciativa popular europea), está aún lejos de ser el órgano central del poder de la Unión Europea, que sigue siendo el Consejo de la Unión (y los Consejos de Ministros). Respecto del Consejo el déficit de representatividad es mucho mayor. Tiene, ciertamente legitimidad democrática de ejercicio, puesto que los Jefes de Estado y de Gobierno o los ministros del ramo correspondiente responden todos ante sus respectivos parlamentos o ante los electores de los Estados miembros, pero ello diluye la representatividad democrática de decisiones de ámbito europeo en mecanismos de control de representatividad de ámbito estatal, cuando deberían encontrar un eco de representatividad en la ciudadanía europea como conjunto. Es el predominio de la intergubernamentalidad/interestatalidad lo que actúa como un freno a la legitimación democrática de ejercicio de las instituciones europeas, porque no es a ellas a quienes se tiende a pedir cuentas de las decisiones polémicas de ámbito europeo por parte de los ciudadanos europeos, sino a los órganos gubernamentales de cada Estado miembro y por parte de la ciudadanía de cada Estado miembro. Y precisamente por ello tampoco creo que mejore mucho la situación que se hayan introducido más mecanismos de control por parte de los parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos, puesto que ello aporta legitimidad democrática interestatal, pero no legitimación democrática europea al ejercicio del poder europeo, es decir, aportan una legitimación democrática europea fraccionaria y la Unión Europea necesita una legitimidad democrática europea integral y propia.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

Antes de responder, creo conveniente hacer referencia a un asunto que afecta al punto de partida. Me parece necesario puntualizar que sólo debemos entender relacionados con la legitimidad democrática el control político que corresponde a los órganos de naturaleza representativa —sobre todo los parlamentos— y el control social que corresponde a la opinión pública. Dejo de lado, pues, otras formas de control de naturaleza jurídica, dado que estas me parecen más relacionadas con el Estado de Derecho que con

el Estado democrático. Esta matización, de carácter más expositivo que científico, me permitirá referirme a este último tipo de control en otros apartados de este cuestionario.

Desde este punto de vista, no parece que el déficit democrático de la Unión se haya mitigado a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Es verdad que se han incrementado los poderes del Parlamento Europeo, se han introducido nuevas previsiones sobre los principios democráticos y se han creado nuevas formas de participación como es la iniciativa ciudadana. Pero el problema principal sigue sin resolverse. El principio democrático difícilmente puede funcionar mientras no haya un solo pueblo europeo, porque sólo a partir de entonces habrá un sujeto de soberanía capaz de marcar la dirección política de la Unión a través de elecciones democráticas. Este es un requisito ineludible para que exista responsabilidad de las instituciones de la Unión a través del control que ejercen el parlamento y los ciudadanos.

Mientras tanto, la Unión seguirá ejerciendo competencias con un Derecho dotado de caracteres típicos de algunos Estados federales (como son, por ejemplo, la primacía y el efecto directo) a pesar de continuar siendo una organización de carácter internacional, esto es, una entidad que parte de la soberanía de los Estados.

No creo que las diversidades históricas, culturales, lingüísticas sean un obstáculo insalvable para la creación de un solo pueblo europeo. De hecho, hay Estados nacionales que presentaban la misma pluralidad antes de su instauración y que siguen manifestándola una vez constituidos. El Derecho, pues, no siempre se limita a reconocer pueblos preexistentes, dotándoles de entidad jurídica, sino que, en la mayoría de las ocasiones, crea al pueblo. Pues bien, el nivel actual de integración presenta una disfunción. Aunque, como señalaba anteriormente, las instituciones de la Unión tienen los poderes de una entidad estatal, la desconfianza, el euroescepticismo, cuando no ciertas formas de nacionalismo han impedido la creación de un solo pueblo europeo. Esta es una decisión de naturaleza política imprescindible para hacer frente al déficit democrático.

Antes señalaba que dicha laguna no se ha atenuado. Ahora me gustaría resaltar que, más bien, se ha acentuado. En primer lugar, porque se ha trasladado a los Estados, fenómeno al que luego haré referencia. En segundo lugar porque hay muchas decisiones impuestas a los Estados que no provienen de instituciones democráticamente legitimadas dentro de la Unión. Se trata, a veces, de órganos de la Unión de carácter técnico, como del Banco Central Europeo, que excede con mucho sus funciones cuando recomienda, por carta, cambios políticos o constitucionales muy intensos a los países de la Unión. Pero más grave es que decisiones que afectan a los Estados miembros vengan de algunos países de la Unión (como pudo ser el eje franco-alemán) y no de sus instituciones o de órganos cuya estructura y reglas de funcionamiento son todo menos claras. Éste es, sobre todo, el caso del Eurogrupo que está marcando las políticas financieras y presupuestarias internas. Recordemos que esta institución sólo aparece mencionada en el Protocolo catorce al tratado de Lisboa, texto que no puede ser más parco. En efecto, sólo se configura como grupo «informal», compuesta por los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el Euro, representantes de la Comisión y el Banco Central, que se reúne «siempre que sea necesario» y para examinar «cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única». Desde la entrada en vigor de nuestra norma fundamental, nunca tan poco Derecho ha regulado tanto poder, tan poca transparencia y tal ausencia de responsabilidad.

## RAFAEL BUSTOS GISBERT

En el análisis de las formas de ejercer el poder en lugares no-estatales debemos ser muy prudentes al usar conceptos y categorías propias del Estado constitucional. Es una obviedad olvidada demasiado a menudo que la UE no es un Estado. Si tal cosa es cierta, y a día de hoy es evidente que lo es, su funcionamiento (o su legitimidad) no puede ser valorado, sin más, desde conceptos y categorías elaborados para analizar la realidad estatal. Es pues necesario, como ha apuntado la doctrina más seria, realizar estos análisis sin utilizar las «lentes estatales» o, si se quiere, teniendo en cuenta los «problemas de traducción» de conceptos pensados para el Estado cuando se aplican a entes no-estatales.

Esta es la cuestión básica que se me plantea cuando se menciona el déficit democrático o el déficit de legitimidad de la UE. Me parece que cuando se habla de tales déficits realmente lo que se está poniendo de manifiesto es que, desde el punto de vista democrático y desde el punto de vista de la legitimidad, la UE no cumple los estándares habitualmente utilizados para analizar la legitimidad y la democracia en los Estados. Pero el problema es que nunca los cumplirá simplemente porque no es un Estado. Es otro tipo de ente. Estamos aplicando el mismo concepto a dos realidades diferentes y eso me parece que sólo puede llevarnos a constatar obviedades. Naturalmente que la UE no tiene la misma legitimidad, ni la misma realización del principio democrático que el Estado. Ni las tiene, ni puede tenerlas porque no son lo mismo. Es como si tratáramos de establecer la distancia entre dos puntos utilizando los centímetros cúbicos como unidad de medida. El eventual resultado que pudiéramos alcanzar es sin duda inútil y no adecuado a la realidad.

Por tanto lo que debe hacerse es analizar la legitimidad y la realización del principio democrático en la UE en sí mismas consideradas y no desde la óptica estatal. Hecho tal análisis cabe detenerse a reflexionar sobre los fallos que presentan ambas en el marco de la UE.

En tal sentido no cabe duda que la legitimidad, desde el punto de vista jurídico, de la UE se encuentra en sus tratados fundacionales. Pero, estos tratados se alejan mucho de la tradicional definición exclusivamente formal codificada en la Convención de Viena. Los tratados fundacionales de la UE extraen su legitimidad de una triple fuente.

En primer lugar, debe existir una autorización constitucional de origen en cada uno de los Estados miembros. Esto es, todos y cada uno de los poderes constituyentes de los Estados (esto es, de nuevo en los términos de Ackerman, los pueblos movilizados para definir su modo de ser y existir como entidades políticas) han de haber optado libre, consciente y democráticamente por pertenecer a la UE. Incluso, a menudo, han establecido los límites materiales-sustantivos a esa pertenencia y han fijado los procedimientos (también a menudo con más cautelas que para aprobar leyes —esto es más rígidos en la terminología nunca olvidada de Bryce—) para articular esa pertenencia. Detrás, y antes, de los Tratados hay una decisión constituyente de los pueblos de los Estados.

En segundo lugar, la propia reforma de los tratados ha implicado e implicará (en los procedimientos de revisión vigentes) un largo proceso de negociación que exige la activa participación de los propios órganos de la UE y de los Estados miembros a través de sus representantes. El texto finalmente sometido a la ratificación es, pues, el resultado de un complejo proceso con participación de todos los órganos y actores europeos

tanto de nivel supraestatal como estatal. Si entendemos que la deliberación y negociación pública de textos es una forma de legitimarlos resultará que la elaboración de los tratados fundacionales también tiene una legitimidad propia.

En tercer y último lugar, los tratados no entran en vigor hasta que no son ratificados por los Estados miembros. Por ello, el resultado del ejercicio de los poderes atribuidos por decisión constituyente de todos los Estados miembros (legitimidad constituyente de origen) en virtud de un proceso público de decisión a nivel europeo (legitimidad deliberativa y consorcional en el ámbito supraestatal) se le añade un proceso de ratificación a nivel estatal (legitimidad de ratificación en los 28 Estados miembros, o de una mayoría muy cualificada de éstos) que, normalmente, incluye procedimientos más rígidos que los de aprobación de las leyes y a menudo prevé la celebración de referenda y el control previo de constitucionalidad interna del texto del tratado.

Así entendida la legitimidad de la UE, ¿puede considerarse que es insuficiente o que existe un déficit serio de legitimidad?. Desde luego, no es la legitimidad de un Estado. Pero es que, reiteramos, la UE no es un Estado. Es una legitimidad mucho más compleja y, posiblemente, mucho menos espectacular. No hay un momento constituyente para dar a luz un nuevo ente político estatal que desea comenzar de nuevo rompiendo con el pasado. Esto no se produce en la UE que es, en alguna medida, también una organización internacional de tipo evolutivo con, no lo olvidemos, apenas 60 años de historia.

Sentada esta legitimidad podemos evaluar si es suficiente o no y qué déficits encontramos en el proceso de elaboración y aprobación de los tratados. Igualmente podremos proponer mejoras para aumentar la legitimidad, si es que ésta nos parece insuficiente. En este análisis podemos encontrarnos con sorpresas muy interesantes. Así, como apuntaremos en otras de las respuestas a esta encuesta, podremos encontrar que las medidas para aumentar la legitimidad de la UE pasan por mejorar el proceso de ratificación de los tratados o por introducir normas europeas con límites al proceso de integración europea y con cautelas para garantizar la participación de los órganos estatales. Esto es, puede que algunas de las vías para mejorar la legitimidad de la UE se encuentren más en el nivel estatal que en el europeo.

Sea como fuere lo que, desde luego, no puede hacerse es afirmar, tan alegremente como se hace, que la UE carece de legitimidad.

Algo parecido parece ocurrir respecto al llamado déficit democrático de la UE. El Parlamento Europeo es elegido por los ciudadanos directamente. El Consejo está compuesto por miembros de los gobiernos de los Estados miembros y nadie negará que los gobiernos de los Estados tienen legitimidad democrática (sea directa o sea indirecta). La Comisión es nombrada por el Consejo (órgano con legitimidad democrática) y ha de gozar de la confianza del Parlamento (órgano con legitimidad democrática directa). Aceptando que el órgano más importante de decisión es el Consejo (ocupando la *centralidad* que en el ámbito estatal corresponde al Parlamento) lo cierto es que tiene legitimidad democrática y sus decisiones se adoptan habitualmente por consenso o por mayorías cualificadas. La crítica posiblemente más dura desde el punto de vista democrático puede encontrarse en la ausencia de publicidad en la toma de decisiones en el Consejo (cosa que hay que matizar en los términos que enseguida expondremos), pero en el resto de actos de la UE la transparencia en la actuación está más asegurada que en buena parte de

los Estados miembros. En este sentido no está de más recordar a quienes critican la falta de transparencia de las deliberaciones del Consejo, que la regla de la confidencialidad en las deliberaciones de los gobiernos de los Estados miembros está asentada desde la propia creación del gobierno de gabinete en el Reino Unido. No se entiende bien que lo no exigido por el principio democrático en el nivel estatal sea esencial en el nivel europeo.

Pero, junto a la presencia de los antedichos elementos democráticos en el funcionamiento de la UE hay que tener en cuenta la peculiar naturaleza de ésta y la aparición de elementos democráticos en su estructura vertical. De este modo, si bien las sesiones del Consejo no son públicas, lo cierto es que los gobiernos han de rendir cuentas de sus actos en el seno del mismo ante los Parlamentos nacionales. De este modo, los Parlamentos pueden participar antes de que el propio Consejo se celebre fijando la posición negociadora de partida de sus ejecutivos. Pero también participan controlando a posteriori lo ocurrido en el seno del Consejo tras la adopción de decisiones. Incluso pueden contribuir por sí mismos a paralizar medidas contrarias a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a través del sistema de alerta temprana o del derecho a instar la impugnación de normas comunitarias por parte del Gobierno. De este modo a una articulación democrática propia de una división de poderes (*sui generis*) horizontal, se une el desarrollo de elementos democráticos en su división de poderes vertical que no está presente en muchos Estados de cuyo pedigree democrático no se duda.

Si los parlamentos nacionales no fijan la posición del gobierno, no controlan sus actos en el Consejo, no utilizan el sistema de alerta temprana o la posibilidad de impugnar normas comunitarias es ilusoria en la legislación interna, el problema no es de un déficit democrático de la UE, sino de un déficit democrático del propio Estado miembro.

Por ello la debilidad democrática de la UE, posiblemente, no se encuentra tanto en que sus estructuras y fórmulas de adopción de decisiones carezcan de legitimidad o no respondan a principios democráticos. Esta debilidad estriba, más bien, en que esas mismas estructuras y fórmulas decisionales no despiertan un proceso político democrático fuerte entre los ciudadanos europeos. Este proceso es fuerte en los Estados y no en la UE. El ciudadano europeo, aún siendo consciente de la importancia de los poderes ejercidos por la UE, no participa políticamente con la misma intensidad en el ámbito estatal y en el ámbito Europeo. Cuáles son los motivos por lo que esto ocurre no es fácil de establecer pero no creo que tenga tanto que ver con la estructura institucional de la UE cuanto con otros factores de tipo cultural, histórico y político. Pero quizás este sea uno de los costes de la naturaleza no-estatal y no-nacional de la UE. El ciudadano no se siente tan partícipe del proyecto europeo como del proyecto estatal (proyecto que muy a menudo es también un proyecto *nacional*) porque los vínculos que le unen al mismo son más débiles. De este modo interpreta el primero siempre como el importante y no se moviliza prácticamente en clave europea. Este problema está inscrito en el propio código genético de la UE y no puede ser resuelto más que a través de un lento proceso de evolución en las sociedades de los Estados miembros. No está de más recordar que el único Estado en el que el desarrollo de su legitimidad y la instauración de un sistema democrático se ha producido de manera evolutiva y sin rupturas históricas (en forma de fundaciones y refundaciones del Estado) es el Reino Unido y ha necesitado muchos siglos de evolución para asentarse (y aún así no parece haberlo conseguido plenamente).

Sin duda, los ciudadanos europeos necesitan más tiempo, más crisis y más dificultades para conseguir construir un verdadero proceso político europeo. Es cierto que el éxito de la UE en términos de bienestar es un factor no desdeñable de cohesión entre ciudadanos, pero posiblemente sea de la superación de graves crisis o de problemas políticos de envergadura que pongan en cuestión el deseo de pertenencia a la UE de donde nazca una verdadera lealtad compartida entre todos los ciudadanos europeos. En tal sentido es posible que de la actual crisis se pueda salir con un sentimiento europeísta más fuerte si se es consciente del desastre que hubiera supuesto haberla afrontado en la soledad de los viejos Estados, pese a todas las críticas que la gestión europea de la crisis pueda merecer.

El objetivo clave por tanto es el fortalecimiento del proceso político democrático europeo para cubrir los déficits de legitimidad y de democracia que parecen aquejar a la UE. El desastre de la ratificación del Tratado Constitucional Europeo supuso el fracaso del intento de crear un demos europeo a imagen y semejanza del demos estatal. Se intentó generar un momento constituyente. Se justificó desde las mejores mentes europeístas la necesidad de una constitución europea y de su momento creador para propiciar el nacimiento de un verdadero pueblo. El fracaso del intento no hace sino reflejar la artificialidad del proceso constituyente diseñado desde arriba (UE y Estados Miembros) y no desde la voluntad popular europea.

Es, por tanto, en la mejora del proceso político a nivel popular donde debe hacerse el esfuerzo. La creación de un verdadero espacio republicano de deliberación pública (Maduro) factor esencial en la generación de sentimientos de pertenencia compartidos que debiliten en cierta medida las intensas lealtades estatales sentidas por los ciudadanos europeos. Recientemente, Somek recordaba a John Stuart Mill para apuntar que la ausencia de lo que éste llamaba las *simpatías comunes entre compatriotas* impide la realización de políticas federales comunes de redistribución en el ámbito europeo a la vez que se destruyen las políticas sociales estatales ante la necesidad de competir. Se convierte, así, a la UE en el paraíso hayeckiano de un federalismo internacional inhibitorio de la redistribución en los niveles estatales y locales.

Me parecen, pues, acertadas aquellas iniciativas de regeneración de Europa (véase el número 5 del volumen 14 del *German LawJournal* de 2013 y en particular el texto defendido por De Witte y Hartmann) que inciden en la inclusión de paradigmas nuevos en el proceso de construcción europea que impliquen directamente a los ciudadanos a través de las nociones de *Trust* (mutua confianza entre los pueblos de Europa), *Aspirations* (traslación a la política europea de las grandes objetivos de la vida colectiva perseguidos por sus ciudadanos, en especial de las nuevas generaciones que han vivido la unidad europea como una realidad empírica) y *Sensitivity* (capacidad de la UE para captar y trasladar a sus actos las preocupaciones principales en cada momento de los ciudadanos europeos).

En definitiva, la profundización en la democracia transnacional europea pasa por la adopción de políticas con las que los ciudadanos puedan verse directamente identificados y por tanto, con las que puedan sentirse implicados de una manera personal de modo que su participación en el proceso público deliberativo se incremente. Ello, posiblemente, pasa por la inclusión de políticas sociales y redistributivas en la UE. Y eso es algo que a nadie puede sorprender, pues una de las premisas esenciales de toda democracia de

calidad es la presencia de unos mínimos elementos de justicia social que han sido demasiado a menudo olvidados en el ámbito de la UE.

Pero el fomento de la creación de un demos europeo no ha de producirse sólo en el nivel supraestatal. La UE es una organización compleja y no puede entenderse ni regenerarse sólo a partir de sí misma. Necesita en esta labor a los Estados miembros. El fomento de la creación de un demos europeo es, sin duda, una tarea conjunta de UE y de Estados. Sobre esta cuestión volveremos en otra de las respuestas a esta encuesta.

## TERESA FREIXES SANJUÁN

En este punto niego la mayor. La Unión Europea cuenta con un parlamento elegido por sufragio universal entre todos los ciudadanos europeos (nacionales de los Estados miembros, con independencia de su lugar de residencia). El Parlamento Europeo es la cámara legislativa que ejerce como primera cámara representando a la población, con un control total sobre el presupuesto de la Unión, con la capacidad de otorgar o no la confianza a la Comisión Europea (a toda ella, en una sesión de investidura, pudiendo oponerse, como de hecho ha realizado en varias ocasiones, al nombramiento de determinadas personas como comisarios) y de adoptar una moción de censura que, al ser adoptada, generaría la dimisión automática de la Comisión Europea en pleno, como es propio de los sistemas parlamentarios. Además, existe una segunda cámara, el Consejo, integrado por diversas formaciones según los temas a tratar, formado por los correspondientes ministros de los Estados miembros que, como sucede en los estados federales, representa a los territorios, es decir, a los Estados que forman la Unión y los ministros son elegidos indirectamente por la población puesto que todos ellos, en todos los Estados de la Unión, han de gozar de la confianza parlamentaria, es decir, de los elegidos directamente por el pueblo. Ambas cámaras tienen casi los mismos poderes, en unos casos decantados hacia el Parlamento (por ejemplo, en el control del presupuesto, que es realizado únicamente por ella y su órgano delegado que es el Tribunal de Cuentas de la Unión, así como en el control sobre la Comisión Europea) y en otros (materias «muy sensibles» relacionadas con el poder exterior de la Unión o en algunos nombramientos) decantados hacia el Consejo. No podemos dejar de mencionar que, a pesar de que la Unión Europea no es un estado federal, se ha formado siguiendo un proceso federativo en el que las estructuras propias de los estados federales han estado presentes en todo momento. Por otra parte, el Consejo Europeo está formado por los Jefes de Estados y/o de Gobierno de los Estados Miembros, todos ellos derivados también, directa o indirectamente de la elección popular, según sea su sistema constitucional. Y si el control sobre este equilibrio de poderes (la división de poderes no existe como tal en ningún Estado, y podríamos preguntarnos si realmente, tal como la describió Montesquieu, ya ha pasado a formar parte del legado constitucional de las democracias, ha existido alguna vez en la práctica...) se efectúa en los Estados Miembros por el Tribunal Constitucional o los tribunales supremos con funciones de control de constitucionalidad, en la Unión Europea el Tribunal de Justicia está cumpliendo con creces la función de controlar que las normas y las políticas de la Unión respeten las prescripciones de los Tratados (el de la Unión y el de Funcionamiento), que cumplen de este modo con funciones constitu-

cionales. En este contexto, el órgano más original quizás sea la Comisión Europea, el denominado «ejecutivo comunitario», que a partir de su formación tiene que actuar teniendo en cuenta el «interés general europeo» con independencia de la procedencia nacional de sus miembros y que cuenta con la potestad, casi exclusiva, de ejercer la iniciativa legislativa en el seno de la Unión y no olvidemos que, como ya he manifestado, la Comisión tiene que contar con la confianza del Parlamento Europeo y que éste puede aprobar una moción de censura que obligaría, en caso de ser adoptada, a la dimisión de todos los comisarios.

De manera que, no puedo negar legitimidad de origen a los órganos centrales de la Unión.

Desde otro orden de consideraciones, quiero también manifestar que el procedimiento de toma de decisiones en las instituciones de la Unión no es, como suele decirse, oscuro e impenetrable. Todo lo contrario. La adopción de las normas legislativas se tiene que hacer teniendo en cuenta, entre otros, el principio de subsidiariedad, mediante un procedimiento, llamado «alerta rápida» o «alerta temprana», que implica a los parlamentos de los Estados Miembros y a los parlamentos regionales con competencias legislativas, pudiendo estos parlamentos obligar a la devolución de un proyecto legislativo a la Comisión para que lo reconsidere o lo abandone. Además, las consultas a los ciudadanos y a los grupos (que se inscriben libremente en un registro para su mejor identificación) son continuas y las políticas de la Unión se ven sometidas a un cribaje permanente. El problema es que la población desconoce que, por ejemplo, puede seguir las deliberaciones del Consejo, cuando actúa ejerciendo funciones legislativas, en Internet y que se puede solicitar información sobre cómo ha votado un Estado en estas reuniones y las razones que ha dado para ello; también se pueden seguir por el mismo medio los plenos del Parlamento Europeo y muchos de los debates de las comisiones. Tampoco podemos olvidar que existe la iniciativa legislativa ciudadana, que es similar a la iniciativa legislativa popular que tenemos en buena parte de los Estados de la Unión.

## JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

El problema en la actualidad es más grave que el mero déficit de legitimidad democrática de la Unión Europea. Este se ha advertido desde el principio y, analizado en una perspectiva histórica, puede decirse que se ha ido corrigiendo, especialmente a través del aumento de funciones y competencias del Parlamento, aunque aún está lejos de superarse. Pero el problema es que, en los últimos años, la Unión Europea ha sufrido dos crisis internas casi consecutivas que han debilitado fuertemente el proceso de integración. Tras la crisis del proceso de elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con los referenda negativos en Francia y Holanda y la eliminación de elementos simbólicos que querían reflejar precisamente la aparente conclusión del proceso con el Tratado de Lisboa, se ha producido la crisis de la deuda soberana con una respuesta europea que lejos de favorecer su rápida superación la ha agravado precisamente por rechazarse una respuesta europea común a favor de acuerdos condicionados por los intereses singulares de cada uno de los Estados. Por ello, la Unión Europea sufre no sólo la conocida crisis de legitimidad democrática sino una auténtica

crisis existencial. Si aleja las decisiones de los ciudadanos y no sirve para resolver una crisis cuando ésta se plantea, sino que parece agravarla por la tardanza de una respuesta europea sometida a una difícil negociación y la imposibilidad de respuestas nacionales, es lógico que la ciudadanía se pregunte para qué sirve la integración europea. Por ello, cualquier estudio de opinión nos muestra que el antieuropeísmo se ha extendido en los últimos años por todos los confines de la Unión, incluso en aquellos Estados que se han beneficiado nítidamente de la integración europea para su desarrollo social y económico en los últimos decenios, como es el caso de España. Por ello, el déficit estructural puede poner en cuestión la propia existencia de la Unión.

Además, no podemos soslayar tampoco el grave déficit social. La Unión Europea ha sido vista, al menos desde España, como un proyecto político que, pese a sus defectos estructurales, e incluso democráticos, ofrecía un marco de solidaridad e impulsaba el equilibrio entre los territorios. De alguna forma esa idea se ha quebrado en los últimos años cuando frente a la agudización de la crisis en una parte de la Unión, por un lado, no ha actuado como un ente único sino como un concierto de Estados soberanos y, por otro, cuando lo ha hecho ha condicionado dicha actuación al sacrificio de los derechos sociales en esos Estados, deteriorando los pilares básicos del Estado social. Sirva como símbolo el nuevo artículo 35 de la Constitución española a través del cual Europa se incorpora a nuestra Constitución exclusivamente a través de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En cualquier caso, al criticar la actuación de la Unión Europea ante la sucesión de crisis desde 2008 a la actualidad, tanto por el contenido de la respuesta como por el propio procedimiento, debe hacerse alguna distinción entre la actitud de los Estados y la de las propias instituciones europeas.

La actuación de los Estados refleja un cierto agotamiento de la idea de Europa, no sabemos aún si coyuntural o estructural. Por un lado, parece evidente que en tiempos difíciles ha desaparecido el espíritu de solidaridad que había marcado el proceso de integración; por otro, se pone en duda que las respuestas europeas sean más útiles que las nacionales. El resultado es la evidente reducción del apoyo al proyecto europeo. Esa actitud constituye, obvio es decirlo, un grave error histórico pues los Estados europeos, con un margen de crecimiento limitado y una sociedad envejecida, difícilmente van a poder jugar un papel relevante en un mundo globalizado si no es actuando como una estructura política y constitucional única: la Unión Europea.

Por su parte, las instituciones europeas si han intentado defender la respuesta común frente al mero acuerdo, esto es, el integracionismo frente a la intergubernamentalidad, pero con la actual estructura constitucional europea su capacidad de influencia es limitada en las decisiones estratégicas. Además, efectivamente, como se apunta en el enunciado de la pregunta, las instituciones europeas han pretendido basar su legitimidad en la eficacia, por lo que su deslegitimación en tiempos de crisis resulta inevitable.

En definitiva, se precisan cambios que refuercen la legitimidad de sus instituciones, más allá de la presunta eficacia. Sirva de ejemplo la necesidad de superar la bicefalia entre Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión que desdibuja la imagen exterior de la Unión Europea o el reconocimiento de iniciativa legislativa al Parlamento Europeo. Pero, sobre todo, resulta necesario el reforzamiento democrático de los procedimientos de actuación. En este contexto, parece también necesario un reforzamiento de

los controles constitucionales de actuación. La fórmula más factible es su imbricación con los órganos constitucionales internos mediante controles mutuos y una relación permanente. No puede olvidarse que el déficit democrático de la Unión provoca deficiencias democráticas en los Estados miembros. De esta forma, sin configurarse todavía un demos europeo, el demos nacional empezará a actuar en la práctica como demos europeo. Se trata de trasladar unos mecanismos de control que alcancen a la ciudadanía y las instituciones de los Estados miembros.

En fin, pese a lo ocurrido en los últimos años hay que seguir recordando, aún con mayor énfasis, que la comprensión constitucional de la Unión Europea, de procedimientos y controles, es la única respuesta posible al déficit democrático estructural.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

No creo que pueda hablarse de «innegable déficit democrático» de la Unión sino de un cierto déficit debido a las contradicciones y vacilaciones que atraviesa el proceso de integración, y en todo caso añadiría que, en realidad, el déficit democrático es aun mayor y más preocupante en el interior de algunos Estados y, singularmente, en el nuestro. En España sí que padecemos un déficit democrático innegable y preocupante. Intentaré desarrollar brevemente estas dos afirmaciones.

Desde una perspectiva formal la arquitectura institucional europea es plenamente democrática, y en lo que se refiere a su funcionamiento teórico —a la luz del Tratado de Lisboa— no cabe hablar de déficit democrático alguno. Aunque por las presiones de los antifederalistas, el principio de doble legitimidad (ciudadanos y Estados) como fundamento de la Unión no fue expresamente recogido en el Tratado de Lisboa, lo cierto es que está implícito en su estructura. El sistema decisorio de la Unión, esto es, la forma en que se ejerce el poder comunitario (en todos aquellos ámbitos en que la Unión Europea tiene atribuidas competencias) se basa en la atribución de la iniciativa legislativa a la Comisión Europea, y en la existencia de un poder legislativo complejo, articulado en forma bicameral: el Consejo en el que están representados los gobiernos de los Estados y el Parlamento que representa a los ciudadanos. Parlamento y Consejo son colegisladores, comparten el poder legislativo y presupuestario, así como la facultad de nombramiento del Presidente de la Comisión. Desde la perspectiva de la posición institucional y las funciones que desempeña —en la actualidad— el Parlamento europeo como órgano dotado de legitimidad democrática directa, no cabe hablar en puridad de déficit democrático. Dicho déficit existió cuando el Parlamento era un órgano básicamente consultivo, y sus facultades legislativas y decisorias eran muy escasas. En el momento presente toda la legislación comunitaria (incluyendo el importante corpus normativo relativo a la estabilización de las finanzas públicas y a la corrección de los desequilibrios económicos que pone en riesgo la existencia del euro) ha requerido para su aprobación del consentimiento del Consejo y del Parlamento, la convergencia de ambas voluntades. Por otro lado, la Comisión Europea está sometida al control del Parlamento Europeo, y todos sus proyectos legislativos requieren para su aprobación de la conformidad de dicha Asamblea democrática. Desde esta óptica, de déficit democrático, nada.

Ahora bien, durante los últimos años, y en el contexto de la crisis del euro, las principales decisiones políticas se han adoptado al margen del procedimiento comunitario, esto es al margen del procedimiento democrático previsto en los Tratados. Los rescates de aquellos Estados que habían contraído deudas de tal envergadura que los inversores desconfiaban de su solvencia, así como las condiciones impuestas, fueron decididos en conferencias extraordinarias del Consejo Europeo en las que se impuso la voz (y en cierto modo es lógico que fuera así) de los países acreedores. Se abrió así un divorcio entre Estados deudores y acreedores. Entre aquellos Estados que habían falseado sus cuentas (singularmente, Grecia), habían necesitado asistencia financiera extraordinaria para sobrevivir (Portugal o Irlanda) o habían creado una formidable burbuja inmobiliaria-financiera cuyo estallido hizo preciso salvar parte del sistema bancario como fue el caso de España (con una inyección de más de 60.000 millones de euros), y requerir en consecuencia un rescate parcial de nuestra economía, y los Estados que iban a contribuir a financiar esos rescates y a asumir, en consecuencia, el riesgo de impago por parte de los deudores. Debido a la interdependencia económica de la eurozona resulta evidente que la actitud de los acreedores no se debió únicamente a un impulso solidario sino también a una correcta comprensión de los propios intereses (entre ellos, el principal: la supervivencia del euro). Pero lo que importa destacar —en relación con la pregunta planteada por TYRC— es que esas decisiones no se adoptaron por el método comunitario, no fueron por tanto democráticas, sino que fueron decididas en buena medida por el gobierno alemán con la aquiescencia del gobierno francés. Y que esas decisiones tuvieron consecuencias decisivas sobre la calidad de vida de millones de ciudadanos de los países rescatados. Sin los rescates, esos países habrían sufrido un colapso económico, y se hubieran sumido en el caos. Los rescates impidieron la descomposición social y política de los Estados asistidos, pero los errores de diseño que hoy reconocen sus urdidores (BCE, FMI y Comisión), y singularmente, la dureza de las condiciones exigidas, provocó una profunda recesión acompañada de un notable descenso del nivel de vida y de provisión de servicios públicos. Naturalmente, los países rescatados perdieron por completo cualquier margen de maniobra política para la dirección de sus respectivas economías y con ello, —es preciso reconocerlo con claridad— la democracia como principio configurador de la vida política quedó cancelada. Ahora bien, y para no extraer conclusiones erróneas: el sometimiento de los Estados rescatados a los dictados de la troika (FMI, BCE, CE) no fue la causa última de esa cancelación de la democracia y de esa pérdida definitiva de todo atisbo de soberanía. La soberanía de esos Estados y sus facultades de autodeterminación democrática habían desaparecido ya en el momento en que habían dejado de ser (por su insostenible nivel de endeudamiento) Estados económicamente viables. Esto es algo que conviene recordar habida cuenta que en nuestro país algunos (y parece que incluso entre quienes con más eficacia lo defendieron en 2011) todavía cuestionan un principio fundamental para la sostenibilidad del Estado como es la estabilidad presupuestaria. Un Estado con déficit crónico y fuertemente endeudado está en manos de sus acreedores. La defensa de la autonomía (e incluso de la supremacía) de la política respecto a los mercados exige

inexcusablemente unas finanzas públicas saneadas. No es este el lugar para examinar situaciones singulares como pueda ser el déficit norteamericano, y su dependencia de China.

Este, y no otro, es el verdadero déficit democrático existente. Que los ciudadanos griegos, irlandeses, portugueses, italianos, chipriotas...etc, y reconozcámoslo, también españoles, no estamos ya en condiciones de determinar a través de nuestro voto el desarrollo de las políticas públicas. En el pasado cometimos una serie de errores que nos han abocado a esta situación. Nuestras políticas fiscal, laboral, de pensiones...etc. se deciden, básicamente en otras instancias. En este contexto, los ciudadanos, aunque en su mayoría no entienden al detalle las causas de la crisis ni las posibles soluciones (entre otras cosas porque a diferencia de lo que hizo Monti en Italia, los políticos son reacios a explicarlas), sí que tienen claro que su capacidad de decisión es muy limitada. Es evidente que la creación de empleo o la restauración del crédito a las empresas depende muy poco de la política que adopte el gobierno de España, puesto que ello dependerá de las decisiones del Banco Central Europeo y de la capacidad de las instituciones europeas para presionar a Alemania para que estimule la demanda. Por todo ello insisto, aunque resulte doloroso reconocerlo, la democracia a nivel nacional se ha evaporado y ello hace más urgente y necesario, restablecerla con todas sus consecuencias a nivel europeo. En este sentido, un dato recientemente divulgado por Josep María Colomer confirma que si bien la competición electoral dificulta la adopción de las medidas necesarias para superar la crisis económica y el declive democrático, atendiendo a sus efectos inmediatos sobre los ciudadanos, su relevancia es escasa. En España «como en la mayor parte de los países democráticos, el gasto público discrecional llega sólo a un 30 %; el resto son obligaciones previamente contraídas, especialmente salarios públicos, pensiones, subsidios de paro, intereses de la deuda y otras transferencias y gastos financieros. Pero incluso la decisión política sobre el gasto discrecional está fuertemente limitada por programas de larga duración y una moderada continuidad. Actualmente, las diferencias reales en la asignación de recursos entre un gobierno de izquierdas y uno de derechas afectarían a menos del 5% del PIB».

El problema es de singular gravedad y nada se gana negándolo. En el ámbito nacional existe déficit democrático en tanto que la posibilidad de determinar con el voto las políticas públicas es muy limitado. En el ámbito europeo existe déficit democrático en la medida en que las decisiones se toman al margen del método comunitario. Y si lo anterior tiene algún fundamento, la forma de afrontar el problema resulta bastante evidente. Es preciso atribuir a las instituciones comunitarias las facultades y competencias propias de una Federación: control de la política presupuestaria, fiscal y bancaria; los instrumentos a través de los cuáles afrontar la crisis: un presupuesto propio apto para impulsar políticas de crecimiento en infraestructuras, investigación y desarrollo, etc. (en la actualidad equivale al 1 por ciento del PIB, frente al 25 por ciento de por ejemplo el poder federal norteamericano); un Tesoro o Hacienda Europea capaz de recaudar impuestos para financiar ese presupuesto, y una Agencia Europea de Deuda que emita deuda a un mismo tipo de interés. Las reticencias de algunos países a la mutualización de la deuda dejarán de tener sentido en el momento en que las instancias europeas asumen el pleno control de la política presupuestaria y fiscal de los Estados miembros.

Naturalmente, la atribución de todas esas competencias (de dirección de la política económica) a la Comisión Europea debe venir acompañada de las correspondientes facultades de control al Parlamento Europeo.

Dicho con otras palabras, y aunque la respuesta pueda parecer simplista: la plena integración política y económica de Europa en clave federal es la única forma de superar los déficits democráticos existentes, y en definitiva, de garantizar la supervivencia de la democracia en Europa. Ello exige reformar los Tratados y dar un paso cualitativo en el proceso de integración. En la medida en que —y pocas dudas existen sobre esto— esa integración permitiría superar con éxito a medio plazo la crisis, la Unión Europea vería reforzada su legitimidad funcional, o por la eficacia, que es en definitiva la fundamental. El Estado surgió, como lúcidamente nos enseñó Hobbes, para garantizar nuestra seguridad. Su legitimidad última depende de que logre o no tal finalidad. Algunos Estados europeos ya no garantizan la seguridad económica y social de los ciudadanos, otros no podrán hacerlo por mucho tiempo. La seguridad que proporcionó durante su Edad de Oro, el Estado Social, sólo puede ser garantizada hoy a nivel europeo.

3. *La clave práctica del proceso de construcción de la Unión Europea parece radicar en la asunción progresiva de competencias estatales por los órganos de la Unión, aunque con altas dosis de interestatalidad e intergubernamentalidad. ¿Si se transfiriesen más competencias y más facultades de control a órganos representativos de los diversos demos de Europa —como el Parlamento Europeo o la Comisión— avanzaríamos por una senda supra nacional y una UE con cada vez menos déficit democrático?*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

En buena medida, como se desprende de mi respuesta anterior, en parte es así, pero solo en parte. De un lado es preciso para algunos Estados, como España, respecto de los cuales el proceso de integración europea no tiene rango constitucional y no se ha vehiculado a través del procedimiento de reforma constitucional, proceder a esa constitucionalización del proceso y dar la palabra a los ciudadanos españoles a través del referéndum previsto en el art. 168 CE para que el proceso recupere parte de la legitimidad democrática de origen perdida. Pero además, de otro lado, ganar legitimidad democrática en el ejercicio del poder de la Unión Europea pasa por reducir —que no eliminar— la interestatalidad y avanzar en la federalización de la Unión, lo cual implica que cobren más poder y más legitimidad democrática europea aquellas instituciones de la Unión que, como el Parlamento o la Comisión son menos interestatales y más federales (prefiero hablar de federalización que de supranacionalidad). Debe reducirse el papel de veto y de dirección o impulso político que tiene el Consejo Europeo y aumentar el rol directivo de la Comisión y su responsabilidad respecto del Parlamento, así como su legitimación democrática directa quizás con la elección del Presidente de la Comisión mediante sufragio de todos los ciudadanos europeos, circunscribiendo el rol del Consejo Europeo (y de los Consejos de Ministros) al de una segunda cámara federal, que exprese la representatividad territorial (interestatal) de los Estados miembros e intervenga solo allí donde las políticas ordinarias de la Unión incidan sobre las competencias que aún quedan en manos de los Estados miembros o cuando se ponga en cuestión el marco

constitucional de la Unión mediante la reforma de los Tratados o de una futura e hipotética Constitución Europea.

### PALOMA BIGLINO CAMPOS

Creo conveniente distinguir el plano de las competencias del plano democrático. Ni la asunción de mayores competencias por parte de la Unión tiene que suponer, indefectiblemente, una limitación del principio democrático ni la renacionalización de determinadas materias supone, de por sí, mayor democracia.

Es verdad que la transferencia de poder a las instituciones de la Unión aleja la decisión de los ciudadanos y limita la capacidad de decisión de los órganos representativos nacionales. Pero este proceso de transnacionalización no siempre tiene que producir lesiones al principio democrático dado que, a veces, la lejanía en la toma de decisiones garantiza mayor independencia y, desde luego, una eficacia territorial más general. En sentido opuesto, el hecho de que los Estados conserven o recuperen competencias tampoco supone más democracia, porque los Estados también pueden acentuar el déficit democrático si, por ejemplo, se utilizan mayorías absolutas para desplazar el poder del parlamento al ejecutivo.

Esto significa que el déficit democrático deriva de otros factores distintos a las competencias. Más en concreto, arranca de la propia estructura de la Unión. Como antes se señalaba, el origen del problema está en la ausencia de un solo pueblo europeo, extremo que dificulta el correcto funcionamiento del sistema representativo, al obstaculizar que el Parlamento sea el representante del pueblo de la Unión. Tampoco la relación entre la Comisión y el Parlamento es la que, tradicionalmente, existe en los sistemas parlamentarios. De ahí que, para las próximas elecciones europeas y, a propuesta de la propia Comisión, los partidos políticos mayoritarios se hayan decidido a presentar, ante el electorado, la propuesta de un presidente para dicho órgano. El nuevo presidente de la Comisión gozará de mayor legitimidad democrática, al haber pasado, aunque sea indirectamente, por las urnas. La mayor limitación sigue radicando, sin embargo, en el peso excesivo del Consejo en el sistema de la Unión. La intergubernamentalidad, más propia de entidades internacionales que de organizaciones federales, combina mal con los poderes que ejercen las instituciones europeas.

### RAFAEL BUSTOS GISBERT

No lo sé. No se trata tanto de transferir más poderes de control a los órganos directa o indirectamente representativos de los demos europeos, cuanto de cómo se ejercen y cuál es el reflejo en el proceso político global

De nuevo las lentes estatales nos pueden inducir a error. No podemos trasladar, sin más, las estructuras y formas de control típicas del Estado constitucional a un lugar metaconstitucional internacional. Hay que trasladar el espíritu de control, pero no necesariamente los instrumentos de control. Así, ha destacado Weiler, la idea clave de responsabilidad política es ajena a la construcción europea. Puede que los tratados hayan

incluido instrumentos formales de censura, pero la responsabilidad política *difusa* (en la conocida expresión de Rescigno) prácticamente no existe. Algo parecido puede decirse de la idea de representación que, en el ámbito de la UE, tiene una articulación práctica muy diferente a la estatal.

Ello parece deberse a que la forma de ejercer el poder en la UE poco tiene que ver con la estatal. No es el resultado de la competencia partitocrática, sino un mecanismo de integración de intereses diversos a través de la negociación. La idea de control tiene, en este marco, un significado muy diferente al control de la minoría sobre la mayoría, de la oposición sobre el gobierno que es el inspirador del control político estatal. Es este un aspecto clave, la democracia sin política, reiterará Weiler, es casi un oxímoron. Nos falta, pues, una verdadera teoría de la representación que pueda aplicarse a la UE y con ello nos falta también una teoría de la responsabilidad. Quizás lo que de verdad echamos de menos es una sólida teoría de la democracia supranacional que parece que sólo podrá proponerse según se avance en su lenta y progresiva implantación práctica.

En espera de esas grandes construcciones teóricas se puede afirmar que son otros los caminos seguidos por la UE para desarrollar funciones de control. Caminos que tienen que ver con un proceso decisional muy distinto del de los Estados en los que la búsqueda de la decisión consensuada entre todos los órganos y todos los Estados es una clara prioridad. La comitología en la Comisión y la estructura de Grupos de Trabajo del Consejo unido al propio procedimiento decisional son un control en sí mismo. Por otra parte cuando las decisiones son adoptadas habitualmente en la práctica por unanimidad o con un amplísimo apoyo entre los Estados miembros la idea de control político usada en el Estado constitucional resulta muy difícil de aplicar.

Del mismo modo debe tenerse en cuenta que uno de los elementos esenciales del control del poder es la división de éste. Y lo cierto es que en cuanto a división del poder la UE tiene poco que envidiar a los Estados miembros. El sistema de checks and balances de la UE es indudablemente muy distinto del de los Estados miembros, pero probablemente porque está mucho más desarrollado. En particular si unimos a la división horizontal una división vertical de poderes en la que los Estados son infinitamente más poderosos que en cualquier Estado federal.

Por ello, creo que las ideas de control en el seno de la UE, sin desprestigiar la influencia de instrumentos estatales, deben apuntar en otras direcciones. Así la introducción de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (y la regulación jurídica de su exigibilidad ante el propio Tribunal de Justicia) son un claro supuesto de control que aún no siendo totalmente ajenas a la práctica de los Estados miembros, lo cierto es que amplía extraordinariamente el número de sujetos capaces de ejercer un control eficaz sobre la asunción de competencias de la UE y sobre la intensidad de la regulación comunitaria. Pensemos en la legitimación procesal ante el Tribunal De Justicia del Comité de las Regiones para asuntos relacionados con la subsidiariedad o el papel de los Parlamentos nacionales con el sistema de alerta temprana.

Del mismo modo, la tensión entre supranacionalidad e interestatalidad es una forma de control, de pesos y contrapesos, inscrita en la propia naturaleza de la UE. Ni una ni otra son en sí mismas buenas o malas pues ambas deben estar presentes para garantizar la naturaleza mixta que, al menos hasta ahora, presenta la UE. Lo que sí es claro es que deben mantenerse en equilibrio de modo que no se cambie la naturaleza

constitucional de la UE. El excesivo peso de la intergubernamentalidad en la actual crisis puede que haya producido una «mutación constitucional» (como ha sostenido Menéndez recientemente) no deseada y generado lo que Amato ha denominado un intergubernamentalismo «intrusivo y paralizante que nos sitúa unos contra otros y que nos lleva a tratar de defender de los demás nuestro parlamento y nuestras instituciones nacionales». Este aumento de poderes articulados con fórmulas intergubernamentales (en ocasiones «paralelas» a la propia UE o a la Eurozona) debe compensarse con el uso de instrumentos de decisión supranacionales y con la mayor participación de los órganos representativos de la supranacionalidad (Parlamento y Comisión), para restablecer el equilibrio, el control mutuo, entre ambas tendencias. Esto garantizaría control, pero no necesariamente más democracia pues el problema del déficit democrático radica, como he apuntado más arriba y enseguida desarrollaré, en otros lugares diferentes al de la estructura institucional y decisonal de la UE.

En definitiva, la forma en que la UE ha respondido a la crisis económica puede haber sido la única posible debido a las competencias y organización institucional de la UE, pero ha puesto de relieve los defectos de la integración. Las actuales fórmulas de supervisión europea de la política presupuestaria de los Estados miembros o las alambicadas construcciones para permitir la intervención del BCE en los mercados internacionales muestran con muda elocuencia las dificultades del actual marco jurídico europeo para afrontar la gobernanza de un mundo globalizado.

Surge de esta crisis una necesaria reforma de la UE que ha de ser profunda y reequilibrar las relaciones entre intergubernamentalidad y supranacionalidad. Pero que también ha de dar un mayor papel a los instrumentos jurídicos tradicionales de la Unión y no caer en los procedimientos incomprensibles y sin transparencia que conforman el gobierno económico de la UE. Y todo ello sin olvidar la debilidad del proceso político democrático europeo. Las dificultades que ha de enfrentar el *constituyente* europeo son muchas y variadas, pero no debe olvidarse que de las grandes crisis es de donde surgen los proyectos de futuro que integran a los ciudadanos entre sí y con las instituciones políticas a través de las que se expresan. En los próximos años podremos comprobar si de la crisis hemos aprendido lo suficiente para dar lugar a un demos europeo mucho más fuerte y autoconsciente de sí mismo apoyándose en un más intenso *rule of Law* europeo y no en opacos e ininteligibles acuerdos intergubernamentales con fecha de caducidad desde su nacimiento. De todos modos, no debemos esperar a un *momento constituyente* europeo al modo estatal (de nuevo debemos desprendernos de las lentes estatales), sino, más bien, de lo que en otros lugar hemos llamado un *hito constituyente* de los muchos que jalonan la historia de la integración europea.

## TERESA FREIXES SANJUÁN

Creo que con la respuesta a la pregunta anterior he dado también contestación a ésta.

## JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

En este momento histórico, en el que la Unión Europea no actúa sino como una concertación de Estados soberanos e incluso es utilizada por éstos para adoptar sin debate público decisiones que se aplican directamente a la ciudadanía, no parece prioritario el traslado de más competencias a las instituciones europeas o la previsión de mecanismos de control en el ámbito europeo sino más bien una mayor imbricación de las instituciones europeas con las de los Estados miembros en el marco de un Derecho Constitucional europeo a fin de quebrar esa apariencia formal de que cuando actúa la Unión Europea estamos ante un centro de decisión autónomo, alejado de la ciudadanía, que la deslegitima paulatinamente ante las opiniones públicas de los Estados miembros.

No es fácil trasladar la relevancia de las instituciones europeas pues existen muchas administraciones intermedias: local, autonómica y estatal, más cercanas a la ciudadanía y respecto a las cuáles resulta más fácil la exigencia de responsabilidad, esto es, con procedimientos democráticos de decisión y control más depurados.

El objetivo en este contexto puede ser vincular mecanismos de actuación, especialmente los referidos al control por la ciudadanía de la decisión política.

En este sentido, parece especialmente relevante la previsión de técnicas constitucionales que permitan el control de la actuación pública y la responsabilidad de los gestores públicos europeos. Se trata, en definitiva, de configurar un espacio público europeo que no sea un compartimento estanco separado del espacio público nacional sino que se imbrique con éste para debatir democráticamente las políticas europeas con la mayor participación ciudadana.

Para ello, las modificaciones o cambios institucionales deberían producirse especialmente en dos ámbitos: el reforzamiento del Parlamento Europeo elegido directamente por los ciudadanos europeos y la consolidación de la Europa de los derechos.

En la práctica, se está avanzando más en la segunda línea que en la primera en cuanto los órganos jurisdiccionales están teniendo una actitud proactiva y se está reforzando la relación con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, el conocido «diálogo entre las Cortes». En cuanto al reforzamiento del Parlamento europeo, algunas de las modificaciones que podrían permitir avanzar en la línea apuntada son las siguientes: la elección del Presidente de la Comisión Europea, que a su vez presidirá la Comisión Europea, por el Parlamento o el establecimiento de un cauce formal de relación entre el Parlamento europeo y los Parlamentos de los Estados miembros para la remisión de iniciativas y el impulso de procedimientos de control.

Se trata, en definitiva de vincular la actuación del Parlamento europeo con los Parlamentos de los Estados miembros a través de mecanismos del tipo previsto en el control de subsidiariedad o las jurisdicciones nacionales con la jurisdicción europea, incluyendo lógicamente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La finalidad es acercar la Unión Europea a la ciudadanía no sólo mediante la implicación de esa ciudadanía en una política europea separada de la política de los Estados miembros, con sus propios registros y mecanismos, sino con la incorporación del debate político europeo al preexistente debate nacional a través de los cauces de éste. De esa forma, la comunidad política de los Estados miembros se convierte en comunidad política europea sin necesidad de una configuración *ex novo* que resulta lejana e improbable, al menos en este momento.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Efectivamente, y como he expuesto en la respuesta anterior, la plena integración económica y política de Europa es la única manera de que ésta pueda afrontar con éxito la crisis económica y financiera y superar así el brutal descenso del nivel de vida de muchos millones de europeos. Una Unión dotada de los poderes, competencias e instrumentos de una verdadera Federación tendría legitimidad funcional y legitimidad democrática. Desde la perspectiva democrática, la estructura institucional de la Unión sería la propia de un régimen parlamentario, y dada su naturaleza federal, esta sería muy similar a la de la Alemania actual. La Comisión se configuraría como el verdadero gobierno europeo, como su órgano de dirección política, a cuyo frente estaría un Presidente investido por el Parlamento. En esa Europa Federal y democrática, el Parlamento Europeo y el Consejo —transformado en Senado o en cámara de representación de los Estados— aprobarían las leyes básicas europeas. Los Estados actuales aprobarían la legislación de desarrollo y las regiones ejecutarían esa legislación. La Comisión vería reforzada entonces su dimensión política y no podría verse ya como un órgano tecnocrático. Cabe prever en todo caso —aunque estas consideraciones desborden quizá el objeto de la pregunta— que el gobierno democrático de Europa se ejercería normalmente a través de grandes coaliciones con participación en todo caso de la democracia cristiana y de la socialdemocracia, bien de una de estas dos fuerzas en coalición con otra menor, o de ambas.

4. *¿Cree que algunos políticos de los Estados miembros pueden, en ocasiones, no desear avanzar en la integración en la medida en la que eso supondría transferir más competencias y que la Unión Europea pudiera supervisar cada vez más decisiones de los políticos nacionales? ¿Es de singular utilidad Bruselas como chivo expiatorio para que desde algunos Estados miembros le endosen la culpa de que ellos no hayan resuelto los problemas de los ciudadanos? Y ¿en qué medida el déficit democrático de la Unión se debe a las instituciones y dignatarios europeos y en qué proporción se puede deber a falta de voluntad de los dirigentes de los Estados miembros?*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

Sin duda, los políticos y los propios ciudadanos buscamos chivos expiatorios para encontrar respuesta a nuestros problemas, y normalmente lo hacemos lo más lejos posible de nosotros mismos. En ese sentido las instituciones de la Unión son por su propia naturaleza las más distantes a los ciudadanos europeos, y el chivo expiatorio natural.

Ahora bien, conforme a lo dicho en las preguntas 2 y 3, dado que el déficit democrático de la Unión Europea es, sobre todo, expresión de un déficit representativo, el fenómeno mencionado en la pregunta se debe más, en mi opinión, a la aún predominante intergubernamentalidad / interestatalidad de la arquitectura institucional de la Unión Europea. Ello conduce a que los dirigentes de los Estados miembros que se sientan como dirigentes europeos sobre todo en el Consejo europeo y en los Consejos

de Ministros, actúen más como dirigentes nacionales (o al menos esa es la percepción para la opinión pública) que como dirigentes europeos, y las opiniones públicas de los respectivos Estados miembros midan la bondad de la actuación exclusivamente a la luz de parámetros e intereses nacionales, censurándoles en términos de claudicación ante los intereses nacionales de otro Estado/s miembro/s, y no en términos de sacrificio en pro de intereses europeos. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en la actual crisis económica y en el (mal)funcionamiento sobre todo del Consejo Europeo como mecanismo de cooperación intergubernamental, que conduce a que la opinión pública alemana censure a la Sra. Merkel plegarse a los intereses de los países del sur de la Unión Europea (no a los intereses generales de la Unión), y a la opinión pública española a censurar al Sr. Zapatero o al Sr. Rajoy plegarse a los intereses de Alemania (tampoco a los intereses generales de la Unión Europea).

### PALOMA BIGLINO CAMPOS

Hay que reconocer, ante todo, que vivimos en una etapa en la que parece que la idea de democracia representativa está en crisis, sobre todo en los países del sur de Europa. Pero este fenómeno no es totalmente ajeno a la actuación de las instituciones europeas. Deriva, en gran medida, de la manera en que la Unión ha forzado a muchos países a hacer frente a la situación, con la imposición de políticas financieras y presupuestarias que no formaron parte de programas electorales internos ni fueron votadas por los ciudadanos de los Estados Miembros. La polémica reforma del art. 135 de la Constitución es un buen ejemplo de este fenómeno. Podría decirse, pues, que el déficit democrático de la Unión, al que antes se ha hecho referencia, ha traspasado las fronteras de dicha entidad y ha repercutido en países como Italia, España, Grecia, Portugal o Chipre.

En materia económica caben varias políticas, aun partiendo de la necesidad de respetar el equilibrio presupuestario. La Unión ha optado por una manera de entender ese principio, interpretación que se ha impuesto a los Estados. Los gobiernos de estos últimos han debido actuar al dictado de lo decidido por las instituciones europeas sin tener, en muchos casos, la confianza del electorado.

Esta reflexión no se realiza con ánimo de poner en tela de juicio la integración ni la necesidad de avanzar en ella. Sirve, sobre todo, para identificar algunas de las causas del problema. Así, en primer lugar, los partidos políticos deberían explicitar la política económica que desean para la Unión. Si las decisiones fundamentales sobre la materia se toman en Bruselas, las fuerzas políticas deberían explicitar, en su programa electoral y con vistas a las próximas elecciones europeas, cuál de las políticas económicas que dejan abiertas los Tratados defienden para la próxima legislatura del Parlamento Europeo. Sería preciso, además, que en la campaña electoral trascendieran el debate sobre temas meramente nacionales para exponer a los ciudadanos esas propuestas. De otro lado, los electores deben ser conscientes que, en dichos comicios, no se decide la permanencia de un determinado gobierno o el castigo a fuerzas políticas nacionales, sino la orientación política que tendrá la Unión en los próximos años.

Dicho esto, justo es reconocer que en los sistemas nacionales existen también factores que explican la situación en la que nos encontramos en la actualidad. La trans-

ferencia de competencias a la Unión ha facilitado atribuir a dicha organización la responsabilidad sobre muchas decisiones internas muy impopulares entre los ciudadanos. No es sólo un problema de cantidad, sino también de calidad. La articulación entre las competencias nacionales y las de la Unión, aunque más clara desde el Tratado de Lisboa, deja muchos resquicios abiertos, espacios de indeterminación que permiten a los dirigentes de los Estados atribuir a las Instituciones de la Unión decisiones que se han tomado exclusivamente en el ámbito interno. En muchas ocasiones, estas decisiones no sólo no obedecen a exigencias de la Unión, sino que tampoco responden a razones de carácter económico, sino a puntos de vista estrictamente políticos. Sirva como ejemplo lo acontecido con el intento de reducir el programa Erasmus, que no sólo no ha venido impuesto por la Comisión, sino que ha sido severamente reprochado por representantes de dicha institución. En ocasiones como esa, Europa es sobre todo un argumento para llevar a la práctica planteamientos meramente ideológicos.

### RAFAEL BUSTOS GISBERT

No creo que los ejecutivos nacionales opongan resistencia sistemática a la transferencia de poderes para evitar supervisión de las decisiones nacionales. Ello por varios motivos. Primero porque los ejecutivos nacionales son los que recuperan competencias frente al legislativo y frente a los poderes regionales y locales cuando se transfieren a la UE. Segundo porque el juicio acerca de la conveniencia o no de una transferencia radica sobre todo en la eficacia. Esto es, únicamente si no es posible resolver determinado tipo de problemas a nivel nacional se plantea la transferencia. Ello no es el resultado de la actuación del principio de subsidiariedad, simplemente ocurre que ningún poder convierte una competencia exclusiva de decisión en una función compartida con otros sujetos y órganos si no se ve claramente compelido a hacerlo. Se hace porque se ha dejado de ser eficaz desde el solo ámbito estatal. Si no se transfiere no se resuelven los problemas, y si se transfiere pueden resolverse. La decisión de los políticos es en estos casos puramente racional. Debe además tenerse en cuenta que entre los 28 Estados miembros de la UE hay algunos que contienen sistemas de control interno muy fuertes respecto a qué poderes (y con qué intensidad) se transfieren a la UE. No creo que el huir de la supervisión europea sea un obstáculo realmente importante a la profundización en la Unión.

En lo atinente al segundo aspecto de la cuestión ciertamente Bruselas es un chivo expiatorio maravilloso para gobernantes irresponsables. Es obvio que echar la culpa a otro de los males que nos aquejan es siempre una estrategia eficaz. Como se ha apuntado, el proceso político europeo (pese a los esfuerzos democratizadores) se sigue viendo como algo ajeno entre buena parte de los ciudadanos europeos. Los vínculos que unen al demos estatal (más fuertes aún si además es nacional) son infinitamente más poderosos que los que unen al todavía en construcción demos europeo. La identificación con nuestros conciudadanos europeos está todavía en pañales. Por ello, aceptar las decisiones de la mayoría en la UE nos es mucho más difícil que cuando lo tenemos que hacer en el ámbito estatal. Especialmente si parecen contradecir nuestros intereses directos. Lo triste es que la opinión pública, o los propios estudiosos, no se preguntan cuál fue la posición del Gobierno español o de los parlamentarios españoles en la cuestión deba-

tida. Cuando a una decisión comunitaria se la hace responsable de algún desaguisado, ni la opinión pública, ni la oposición, ni ningún actor de la sociedad civil nacional se pregunta cuál fue la posición del gobierno estatal o de los parlamentarios europeos elegidos por España. Nadie pregunta cómo pudimos transferir esa competencia o qué se hizo para que se llegara a otra solución durante el proceso decisonal europeo. Nuestros gobernantes están utilizando cada vez más a la UE (o a alguno de los Estados más poderosos de la UE) como una justificación de medidas impopulares o, simplemente, de medidas que son consecuencia de graves errores de los gobiernos estatales.

Esta actuación irresponsable de los gobernantes aleja toda posibilidad de crear las lealtades mínimas entre los pueblos de Europa: si se presenta a Bruselas como un enemigo manejado por Berlín en defensa de los intereses de sus bancos o, por el contrario, se presenta a Bruselas como un encubridor de los excesos permitidos irresponsablemente por Madrid, lo cierto es que resulta muy difícil que nazcan sentimientos de pertenencia compartidos entre los ciudadanos españoles y alemanes. Los Estados miembros deberían contribuir con lealtad a la creación de la opinión pública europea en sus propias opiniones públicas. Esta cuestión es el objeto de la siguiente pregunta.

## TERESA FREIXES SANJUÁN

La Unión Europea, en su funcionamiento, se basa esencialmente en los principios de atribución y competencia, complementados por los de proporcionalidad y subsidiariedad. Ello significa, en primer lugar, que la Unión sólo puede hacer lo que los Estados le atribuyen y si no se lo atribuyen no va a tener competencia para ello. Además, las competencias de la Unión, también de modo semejante a los estados compuestos (federales, regionales con fuerte descentralización o el Estado autonómico español) no son siempre exclusivas y gran parte de las mismas están compartidas, en mayor o menor grado, con los Estados que la forman. Son los gobiernos de los Estados Miembros quienes, en cada reforma de los Tratados de la Unión, deciden ese reparto competencial y atribuyen a la Unión materias y funciones, de modo que deciden el reparto del poder legislativo y ejecutivo entre ambos niveles. Ello significa que, por ejemplo, las políticas sociales son competencia de los Estados y la Unión únicamente puede complementarlas; o que, poniendo otro ejemplo completamente opuesto, la política monetaria sólo puede ser decidida en el seno de la Unión (aunque los Estados están presentes en los órganos que la controlan, especialmente si se trata de decisiones relacionadas con el euro).

Sin embargo, han aparecido últimamente algunos problemas en relación con la política económica y financiera, que ha sido decidida no mediante el método de toma de decisiones propio de la Unión sino a través de tratados internacionales adoptados entre todos o varios de los Estados miembros. Me refiero a la firma de dos tratados de neto contenido económico entre varios de los Estados Miembros: el Tratado instituyendo el Mecanismo Europeo de Estabilidad, del 2 de febrero de 2012, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, del 2 de marzo del mismo año, concretando las obligaciones de los Estados del euro (y de los que, sin estar integrados en la moneda única, se avengan a formar parte del mismo) dirigidas a garantizar la estabilidad presupuestaria y el control del déficit público. En este caso, se

trata de tratados internacionales, decididos por los gobiernos de los Estados, sin integrarse en el Derecho de la Unión y, por consiguiente, sin pasar por el procedimiento de adopción de las normas en el que intervienen las cámaras legislativas europeas, como si del antiguo método intergubernamental, desaparecido con el Tratado de Lisboa al abolir los «pilares», se tratara.

Especialmente significativo, desde la perspectiva constitucional y por las implicaciones parlamentarias que conlleva, es lo que se ha venido a denominar la «regla de oro», que ha originado el cambio en el art. 135 de la Constitución española de 1978 (y otros cambios constitucionales en distintos Estados Miembros). Este artículo 135 CE ha sido a su vez desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, vinculando a todas las administraciones públicas es decir, las del Estado, Comunidades autónomas, entes locales y Seguridad Social; el resto de entes públicos, sea cual sea la forma jurídica de los mismos, estarán a lo que esta ley disponga específicamente para ellos. Y es significativo porque esta «regla de oro», con todas sus implicaciones constitucionales y presupuestarias, no ha sido adoptada por la Unión sino por los Estados, como tratado internacional, rompiéndose así el circuito de legitimidad que comporta el procedimiento ordinario de toma de decisiones en la Unión Europea.

¿Quiénes son, en estos casos, los responsables de las decisiones? ¿Cómo explicar las responsabilidades de cada cual?

## JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

En efecto, parece evidente que los gobiernos de los Estados miembros suelen trasladar a Europa la responsabilidad de decisiones que hubieran sido difíciles de adoptar en el ámbito interno. No obstante, lo importante es plantearse porqué puede ocurrir esto.

Como se decía en una respuesta anterior, pese a la atribución de competencias constitucionales por los Estados a las instituciones europeas no se ha suplantado la soberanía de los Estados pues estos actúan de manera concertada en el ámbito europeo, exigiéndose el consenso para las decisiones relevantes de carácter supranacional. De esta forma, los Estados adoptan las decisiones en el marco europeo de forma concertada con otros Estados, soslayando el debate público interno con la consecuente deslegitimación de la propia idea de Europa, a la que se advierte como algo lejano a la ciudadanía.

El problema es que los líderes políticos de los Estados de la Unión con mayor influencia parecen sentirse cómodos con esta situación, sin que se advierta, por tanto, voluntad de cambiar el *status quo*. Precisamente por ello, a la hora de designar líderes europeos para el Consejo Europeo o la Comisión se ha optado por un perfil político bajo tanto en conocimiento público como en procedencia o incluso en carisma. En la práctica, los dirigentes europeos son los dirigentes de los Estados miembros más importantes. Los líderes europeos no son Van Rompuy o Durao Barroso sino Merkel u Hollande. En consecuencia, a ellos habrá que exigir la responsabilidad en relación a las deficiencias democráticas e institucionales de la Unión.

Al no existir un demos europeo estos líderes políticos siempre estarán más pendientes de los asuntos internos pues de ellos depende precisamente su liderazgo. Ello

produce situaciones tan rechazables como que una decisión trascendente para el conjunto de la Unión se retrase durante meses hasta la celebración de unas elecciones regionales en Alemania.

Parece evidente que esta situación no es satisfactoria y está afectando de forma muy negativa al proceso de integración europea. Debe existir un auténtico gobierno europeo, distinto al de los Estados miembros, elegido por los ciudadanos europeos y una auténtica comunidad política europea. Sin embargo, el objetivo parece tan lejano que puede resultar adecuado avanzar en la imbricación institucional entre la Unión y los Estados miembros a la que me refería en la pregunta anterior, especialmente en relación a los mecanismos de control, a fin de ir constituyendo una opinión pública europea a partir de la preexistente opinión pública de los Estados miembros. Sin esa comunidad política europea, esto es, sin una opinión pública atenta a los asuntos europeos, resulta difícil imaginar que los líderes políticos de los Estados miembros, que son a día de hoy los líderes políticos europeos, aborden el déficit democrático de la Unión o las deficiencias de su estructura institucional.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Estoy absolutamente convencido de que muchos políticos no quieren avanzar para que no se supervisen sus decisiones nacionales. De haber existido esos mecanismos de supervisión, es evidente que en nuestro país no se habrían permitido infraestructuras faraónicas (sobre todo en trenes de alta velocidad y en terminales aeroportuarias) ni las alegrías presupuestarias consistentes en rebajas impositivas o cheques bebé. Y en la actualidad, difícilmente se consentiría la suicida reducción de la inversión en investigación, en ciencia, y en definitiva en educación, al mismo tiempo que se elude la reforma de la costosa estructura territorial del Estado. Con todo, esas reticencias se dan no sólo en aquellos países como España cuya gestión durante los últimos 17 años ha sido desastrosa, sino también en los que se han caracterizado por su buen gobierno. Así, por ejemplo, las reticencias que a día de hoy sigue mostrando Alemania en relación a la Unión bancaria para evitar la supervisión europea de una gran parte de su sistema financiero que pudiera resultar muy vulnerable.

La utilización demagógica de Bruselas como chivo expiatorio es un lugar común en los partidos políticos con responsabilidades de gobierno. Esos discursos irresponsables e injustos han contribuido a reforzar el populismo antieuropeo que caracteriza a los grupos de extrema izquierda y extrema derecha. Estos últimos coinciden en su animadversión hacia la Unión Europea y cuanto representa, y apelando al nacionalismo político y económico proponen soluciones mágicas y fantasiosas a la crisis: desde la recuperación de las monedas nacionales hasta el recurso al endeudamiento para acabar con el endeudamiento. Como consecuencia de esos discursos y de la falta de un auténtico liderazgo que proponga a la ciudadanía una hoja de ruta creíble, basada en un diagnóstico acertado de las causas de la crisis y en la formulación de una serie de reformas estructurales necesarias para afrontarla, existe un alto riesgo de que en el futuro Parlamento Europeo que surja de las elecciones de junio de 2014 los grupos antieuropeos (y en definitiva, antidemocráticos) obtengan una elevada representación. Los gobiernos nacionales y los

partidos políticos con responsabilidades de gobierno, o que aspiran a tenerlas, deben afrontar sus propias responsabilidades. Resulta patético escuchar a dirigentes políticos de nuestro país intentando eludir sus propias responsabilidades atribuyendo a «Bruselas» las causas de nuestros males. ¿Qué culpa tiene la Unión Europea de que a partir de 1996, comenzáramos a concentrar el crecimiento del PIB, en la construcción, y así entre 1997 y 2006 con casi 6 millones de casas nuevas, creáramos una monstruosa burbuja inmobiliaria?. ¿Qué culpa tiene Bruselas de la desproporcionada inversión en líneas ferroviarias de alta velocidad? ¿Qué culpa tiene la Comisión Europea de que nuestra euforia constructora llevara a más de un millón de españoles a abandonar sus estudios, y su falta de cualificación les impida encontrar hoy trabajo?. ¿Qué culpa tiene la Unión Europea de que España, con la mitad de población que Alemania, haya decidido levantar un Estado Autonómico integrado por 17 miniestados generadores de un gasto estructural insostenible? Alemania, y esto lo recuerdo muchas veces, con el doble de población sólo tiene 16 länder y se plantea reducir su número a 10. ¿Qué culpa tiene la Comisión, de que nuestro diseño institucional no cuente con mecanismos efectivos de control capaces de evitar los altos niveles de corrupción que padecemos? . ¿Qué responsabilidad cabe atribuir a la Comisión de que seamos el país con mayor economía sumergida hasta alcanzar el 28 por ciento del PIB, y de que tengamos también el record de fraude fiscal?. No se olvide que eso explica que España (con los tipos impositivos más altos) obtenga una raquítica recaudación fiscal (33 por ciento del PIB) en comparación con la media europea que alcanza el 42 por ciento del PIB. Y para qué seguir. Resulta evidente que la profunda crisis que atraviesa España se debe principalmente al modo en que los sucesivos gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero (y Rajoy en la actualidad) han gestionado la política económica, fiscal y presupuestaria.

5. *¿Pudiera ser que para resolver el déficit democrático de la Unión hubiera que revisar también el funcionamiento democrático de los Estados nacionales y resolver los posibles déficits democráticos que éstos puedan presentar? ¿Al igual que la UE, mediante diversas directivas, está pretendiendo establecer un sistema general de contratación pública, dotado de mayor transparencia y de mayores garantías; se podría empezar a pensar en que desde la institución europea surjan iniciativas para mejorar la calidad democrática de la vida política de los Estados miembros?*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

Me remito en buena medida a lo dicho en las preguntas 2 y 3. Ciertamente una mejora en el funcionamiento democrático de los Estados miembros puede ayudar a mejorar la legitimidad democrática de la Unión, porque ésta, en tanto estructura cuasi-federal, tiene una elevada dosis de interestatalidad/intergubernamentalidad y los Estados miembros son parte de la Unión a través de las instituciones de cooperación intergubernamental que esta tiene, por lo cual si mejora la calidad democrática de las partes, también mejorará algo la calidad democrática del todo.

Sin embargo, como ya dije antes, la Unión Europea incide de manera sustancial en el concepto de soberanía jurídica (y política) hasta ahora conocido, y propende a convertirse en la fuente de validez de todo el ordenamiento jurídico del territorio que abarca, por lo cual requiere una legitimidad democrática de ejercicio europea y propia, a fin de poder mantenerse como orden coactivo eficaz en una sociedad altamente compleja como la europea. Y esta legitimidad democrática europea debe lograrse principalmente mediante las propias instituciones representativas y de gobierno de la Unión más que a través de la legitimación democrática dentro de los Estados miembros y/o solo o principalmente a través de las instituciones de la Unión de cooperación intergubernamental, pues al fin y al cabo esta será siempre una legitimación democrática europea fraccionaria y la Unión necesita una legitimidad democrática europea integral y propia.

### PALOMA BIGLINO CAMPOS

Antes se señalaba que parte de la responsabilidad de la situación que experimentamos proviene de la manera en que la Unión ha hecho frente a la crisis económica. Ello no exonera a los Estados miembros de su parte de responsabilidad. La situación que ha atravesado, y sigue atravesando, España es también consecuencia de deficiencias internas de hondo calado y que vienen de lejos. En esta ocasión, el problema no sólo radica en el escaso control político y social, extremos a los que ya he hecho referencia, sino, sobre todo, en las limitaciones que afectan al control jurídico inherente al Estado de Derecho. Desde la entrada en vigor de la Constitución y como consecuencia, en parte, de una deficiente concepción del principio de autonomía, se han desarbolado muchos de los controles que existían sobre las Entidades Locales, sin que tampoco se creara formas de fiscalización eficaces sobre las nuevas Comunidades Autónomas. El Estado no se libra de este problema, que afecta a la estructura y al funcionamiento de instituciones como son el Tribunal de Cuentas o el Banco de España. Si estos controles, previos o posteriores, externos o internos, hubieran funcionado adecuadamente, seguramente no nos encontraríamos donde estamos ahora o, al menos, la situación no sería tan grave como es. Como afirmaban Jesús Fernández Villaverde y Luis Garicano hace algunos meses, si queremos ser como Alemania, una nación próspera, más que copiar su sistema electoral, por ejemplo, deberíamos imitar su verdadero secreto, esto es, un Estado de Derecho donde las reglas se cumplen («Arbitrariedad y competencia», *El País*, 27 de septiembre 2013).

No creo que, en estos momentos, la Unión pueda hacer mucho en favor de la democracia de los Estados miembros dado que, por el déficit democrático que le afecta, si no carece de competencias, carece de cierta legitimidad para ello. Ahora bien, tanto las instituciones europeas como el Tribunal de Justicia pueden hacer mucho, y lo están haciendo, en favor del Estado de Derecho, cuyos principios aparecen recogidos ampliamente en los Tratados. Sirva como ejemplo la Sentencia de 14 de marzo de 2011 (C-415/2011) en la que la Sala Primera reconoce al ciudadano el derecho a protegerse frente a cláusulas abusivas en la ejecución de hipotecas.

## RAFAEL BUSTOS GISBERT

En mi opinión la primera cuestión formulada es una de las claves de toda la discusión reflejada en la encuesta. La UE no es un Estado (no me cansaré de repetirlo) y, por tanto, ni tiene su misma legitimidad, ni el proceso político democrático es equiparable al de los Estados miembros. La UE es una organización compleja en el sentido de estar compuesta por Estados y, al mismo tiempo, tener sustantividad propia. Su funcionamiento, como su ordenamiento, es autónomo pero no independiente del de los Estados miembros. Las relaciones entre UE y Estados (tanto en sus ordenamientos como en su funcionamiento) no son de separación, sino de complementariedad. No son de aislamiento, sino de interconexión. Por ello, cualquier déficit en uno de los niveles de funcionamiento será menos importante si se ve compensado adecuadamente en el otro nivel. Si al Estado le aquejan graves problemas de eficacia en un mundo global, la UE complementa su actuación para alcanzar los mejores resultados posibles. Allí, donde el mercado estatal es insuficiente, el mercado europeo lo complementa hasta conseguir su unidad. Desde el punto de vista político debería ocurrir lo mismo. Si encontramos un débil proceso político democrático europeo, debe introducirse el debate europeo dentro del proceso político estatal. Las carencias democráticas europeas deben compensarse en el seno de los Estados en la medida en que ello sea posible.

En tal sentido es legítimo preguntarse : ¿Cómo puede corregirse el déficit democrático de la UE cuando no se prevén sistemas de *accountability* interna del ejecutivo por sus decisiones en el seno de las instituciones comunitarias (limitándose a comparencias a posteriori después de los consejos cuando las decisiones ya han sido tomadas, dando una versión sesgada de los hechos y sin la participación parlamentaria previa en la formación de la voluntad comunitaria del gobierno)?; ¿Cómo puede compensarse el déficit de legitimidad de la UE cuando los tratados fundacionales son ratificados sin ningún debate serio y sin que los ciudadanos sepan realmente lo que significan?; ¿Cómo pueden sentir los ciudadanos que la UE es algo básico para su propio destino si jamás se discute en ningún foro democrático nacional o si no se sabe cuál es la posición de los partidos respecto a la integración?

El proceso político democrático nacional debería versar sobre las cuestiones europeas en la medida en que en la UE se toman decisiones esenciales para la vida diaria de los ciudadanos. Con ello no sólo se complementaría y compensaría el déficit democrático de la UE, sino que se promovería la creación de un espacio compartido de deliberación pública entre todos los ciudadanos europeos. La construcción europea (y la construcción de la democracia en Europa no puede ser una excepción) se ha realizado no sólo de arriba hacia abajo (de las instancias europeas a las estatales) sino también, y sobre todo, de abajo hacia arriba (de los Estados a la UE). La creación de un espacio republicano de discusión tendrá que hacerse de la misma forma.

En nuestro país el panorama no es, sin embargo, nada alentador. Nada se prevé en la Constitución respecto a la participación española en la UE. Nada se dice sobre la sujeción del Gobierno a las directrices del Parlamento o de otros órganos. Somos parte de la UE, pero los actores políticos estatales no confieren la más mínima importancia a la UE en el marco del proceso democrático. En esas circunstancias no deja de ser lógico que los asuntos europeos sean siempre el gran ausente en las campañas políticas estata-

les o que las elecciones al Parlamento europeo se desarrollen siempre en clave nacional y generen una participación notablemente inferior.

Lo verdaderamente triste es que esta ausencia de complementariedad del discurso democrático es característica de nuestro país (aunque no sólo del nuestro). En otros lugares, se toman mucho más en serio la participación en la UE. La UE se convierte en tema estrella en elecciones o produce intensos debates en los Parlamentos.

Un cambio en las normas, pero sobre todo en la práctica político-constitucional de España es cada vez más necesaria en los asuntos europeos. Por eso no soy muy optimista respecto a la posibilidad de mejoras democráticas importadas a los Estados Miembros desde la UE. Más que mejoras normativas impuestas lo que necesitamos son cambios en la cultura política que no están en la agenda de ningún gobernante.

### TERESA FREIXES SANJUÁN

En este punto, mientras no se cambie el modo de funcionar de los partidos y las prácticas políticas, poco hay que hacer, al menos en España. Por una parte, porque en el ámbito europeo, no existen verdaderos partidos políticos europeos (no ha sido posible adoptar el reglamento de los partidos europeos porque los partidos nacionales lo esperaban para poder transferir fondos europeos a su funcionamiento interno, lo cual no es ni posible ni deseable). Por otra, porque los partidos nacionales españoles y también, incluso en mayor medida, los partidos de ámbito autonómico, tienen el interés centrado en sus propios problemas o en los problemas que ellos crean. Y el populismo crece exponencialmente en toda Europa, al tiempo que el debate que tendría que ser europeo se impregna de cuestiones locales, sin que sea posible adoptar respuestas racionales para encauzar en forma plausible los retos, centrípetos y centrífugos, no sólo de índole económica, que están presidiendo los tiempos que vivimos.

### JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Distinguiría tres ideas sobre esta cuestión, aunque procede centrarse sólo en la última.

En primer lugar, es evidente que son necesarios cambios constitucionales en España para superar la crisis institucional, que se une a la económica y a la territorial hasta configurar un panorama realmente dantesco. No es este el lugar para detenerse a describir los cambios institucionales que precisa nuestro modelo político pero resulta evidente que deben afectar al sistema parlamentario, específicamente a la estructura bicameral para dar utilidad al Senado; al sistema electoral a fin de reforzar la relación representativa, la proporcionalidad y la igualdad territorial, e incluso a la propia concepción de democracia, evolucionando de la democracia mayoritaria a la pluralista y de la democracia representativa a la participativa.

En segundo lugar, también es clara la necesidad de adaptar la Constitución española al proceso de integración europea. Como es conocido, la única referencia que encontramos en la Constitución es la incluida en el art. 135 con la reforma de 2011

en relación al déficit estructural y a la deuda pública, esto es, una referencia sectorial, soslayándose el resto de aspectos desde el propio proceso de integración a la garantía del cumplimiento de las obligaciones europeas o la forma de participación de los entes subestatales en los asuntos europeos, por poner algunos ejemplos de cuestiones que se regulan en las Constituciones de otros Estados de la Unión. Sigue resultando necesario europeizar la Constitución, algo que, por cierto, han hecho los Estatutos de Autonomía de segunda generación, especialmente los de Cataluña y Andalucía.

Pero, en tercer lugar, en lo que nos ocupa aquí, cada vez es más habitual la existencia de experiencias jurídicas europeas que pueden servir como referencia para los Estados miembros. No obstante, no lo plantearía con una mera comparación sino como la configuración de un espacio constitucional global que incorpora el de la Unión Europea y el de los Estados miembros. En este sentido, aunque el espacio constitucional europeo está menos desarrollado resulta más actualizado, por lo que puede servir para adaptar los contenidos más antiguos de los ordenamientos constitucionales estatales. Recuérdese el supuesto del derecho a la vida familiar, el derecho a la buena administración o, en otro plano, el principio de transparencia. Todo ello en el marco de un Derecho Constitucional europeo que, como ha explicado Francisco Balaguer, se encuentra ante un Derecho constitucional «en construcción», como es el de la Unión Europea, y ante un Derecho constitucional «en deconstrucción» o al menos en remodelación, como es el de los Estados miembros, incluyendo el de sus entes territoriales. Como se explica en la siguiente respuesta supone la convergencia en materia constitucional, de la misma forma que se desarrolla en otros ámbitos. Merced a esa convergencia el Derecho constitucional de los Estados miembros se conformará en sentido europeísta, contribuyendo al desarrollo del Derecho Constitucional Europeo

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Creo oportuno responder a esta pregunta sobre los déficits democráticos de los Estados dando mi opinión sobre el alcance de la crisis de la democracia representativa o electoral en los Estados nacionales.

La democracia representativa tal y como fue concebida atraviesa hoy una fase de decadencia y de profundo declive. Dista mucho de ser —como algunos pretenden, singularmente los seguidores de las tesis sobre el fin de la historia— la última etapa del desarrollo político de la convivencia humana con validez universal. Baste señalar que el Estado que alberga a una sexta parte de la población mundial, China, se fundamenta en un principio de legitimidad no democrática (la legitimidad meritocrática de una oligarquía tecnocrática encarnada en el Partido Comunista) que no cabe prever que vaya a ser abandonado a medio plazo. Y sería erróneo e injusto negar que es ese principio el que le ha permitido llevar a cabo políticas a largo plazo que han sacado de la miseria y del hambre a cientos de millones de personas. China es en ese sentido, el paradigma de un Estado que se legitima funcionalmente por el crecimiento económico y la capacidad de incrementar el nivel de vida de las personas y en el que no cabe prever que vaya a implantarse a medio plazo una democracia electoral.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurrió en los años 30 de la pasada centuria, cuando la democracia representativa atravesó la más grave crisis de su historia, al tener que enfrentarse a la alternativa del Estado totalitario, y a diferencia también de la situación vivida durante la guerra fría en que —para un amplio porcentaje de la población mundial— el Estado (comunista) soviético era también una alternativa plausible al Estado liberal democrático, el modelo chino de Estado no se configura hoy, a nivel mundial, como una alternativa al Estado constitucional. Por ello creo que no estamos propiamente ante una crisis de la democracia puesto que frente a ella no se erige ningún enemigo o contrincante histórico, sino ante un declive o decadencia de la misma. Es esto algo que ha expuesto con meridiana claridad y evidente acierto mi colega y amigo, Eloy García. Así como la época de Weimar fue una época de crisis, la nuestra lo es de declive o decadencia: «No estamos ante una crisis del paradigma de Estado Constitucional que lleve añadido el cuestionamiento de los conceptos que articulan su realidad jurídica, sino ante una sigilosa enervación de nuestra normatividad constitucional y sus instrumentos operativos respecto de la realidad que está llamado a regular, que sólo puede ser explicado invocando un término clave: declive o, si se prefiere, decadencia (...) porque si prestamos atención a los hechos comprobaremos que no aparece alternativa que se postule frente a lo existente como norma u opción a seguir de sentido contrario. No estamos ante un tiempo de lucha entre dos ideas en pugna, una que reclama en su favor la autoridad del progreso y de lo nuevo, y otra que exhibe como título la legitimidad que confiere el uso y reiterado discurrir de la historia. Nuestro momento es el de un declive, un desgaste, una decadencia de la modernidad y de la cultura política construida en el paradigma ilustrado, que como en el famoso poema de Cavafis, Esperando a los bárbaros, se resiente de que nadie, salvo sus propios hechos, la esté cuestionando de manera activa. Ella misma se está demostrando incapaz de satisfacer en la práctica las propias ambiciones que proclama en su teoría».

Esta situación explica que como ha advertido el ensayista italiano Paolo Flores D'Arcais el concepto mismo de democracia se haya difuminado por completo: «Si pueden enarbolarla los jóvenes de la plaza Tahir y los militares que los asesinan o las barbas y hopalandas islámicas que salieron vencedoras de las urnas y que se habían quedado agazapadas en las mezquitas sin arriesgar nada, si pueden proclamarla tanto los manifestantes de Zucotti Park (en Nueva York, Occupy Wall Street) como los Le Pen, padre e hija, es que a estas alturas sólo es un manido flatusvocis». Naturalmente, y frente a esa dilución del concepto, desde el Derecho Constitucional hemos de reivindicar una concepción material y sustantiva de la democracia representativa como régimen que expresa políticamente y traduce jurídicamente un orden material de valores, orden que resulta incompatible con el ideario del Frente Nacional francés o de los Hermanos Musulmanes egipcios.

Ahora bien, es precisamente esta democracia representativa, la que —en su declive— corre el riesgo de convertirse en un régimen disfuncional. En este contexto es preciso analizar las causas de ese declive. La decadencia de la democracia se explica en tres pasos: a) Los mercados desregulados no funcionan y tienen un alto potencial destructivo; b) el sistema político nacional es incapaz de corregir esos fallos; c) se produce una pérdida de confianza ciudadana en el sistema. El último paso de este proceso es una crisis de legitimidad global.

En relación con las causas ideológicas y económicas del declive de la democracia representativa (las políticas de desregulación de los mercados financieros) es evidente que es preciso poner fin a las mismas. Ahora bien, la decadencia de la democracia es más profunda. Como ha advertido Moisés Naim en una sugerente obra (*El fin del Poder*) el verdadero peligro para la democracia no reside en una dictadura de los mercados y de las grandes corporaciones financieras (que podría y debería evitarse) sino en la fragmentación y descomposición del poder público que sólo puede conducir al caos y a la anarquía. Esa fragmentación del poder provoca situaciones de obstrucción sistemática, e impide o demora gravemente la toma de decisiones necesarias. Nadie tiene el poder suficiente para hacer lo que debe hacerse. Una cruda frase de Jean Claude Juncker, antiguo Presidente del Eurogrupo, explica mejor que cualquier teoría, el actual fracaso de las democracias electorales europeas: «Todos sabemos lo que se necesita hacer para salvar el euro, lo que no sabemos es cómo ser reelegidos después». Esta es la razón por la que las democracias europeas comienzan a perder eficacia en la medida en que son incapaces de ejecutar un programa de salida de la crisis dada la capacidad de multitud de grupos de interés que tienen el poder suficiente para bloquear esas decisiones pero no para imponer un programa global o una estrategia coherente. Desde esta óptica, es preciso reconocer que el funcionamiento democrático de muchos Estados europeos exige una revisión profunda. La democracia está tan dominada por los intereses de los partidos políticos que ha acabado siendo disfuncional. La democracia de partidos tanto en Italia como en España (y en el momento presente, incluso en los EE.UU de Obama, donde el Tea Party ha demostrado todo su potencial destructivo) no permite emprender las reformas políticas y económicas necesarias para hacer frente a la crisis actual. Francis Fukuyama emplea el término «vetocracia» para referirse a aquellos sistemas en los que los políticos electos están tan en manos de los sentimientos populistas y de los intereses organizados, que los partidos políticos a los que pertenecen son incapaces de formular políticas basadas en acuerdos que permitan aportar soluciones a medio y largo plazo. La política democrática actual es una política cortoplacista que sólo aspira a ganar las siguientes elecciones. Como ha advertido Josep Maria Colomer «el problema de fondo es que hay una contradicción cada vez más evidente entre la competencia política entre partidos y la eficiencia y estabilidad de las políticas públicas».

En este sentido el sociólogo Mancur Olson (*Auge y decadencia de las naciones*) ha expuesto cómo la acumulación de intereses organizados en las democracias de partidos conduce a la generación de déficits insostenibles, y la protección de los grupos de interés que buscan su propio beneficio despoja a la economía de todo su vigor. Los sindicatos de taxistas o las organizaciones de comerciantes rechazan la competencia abierta. Los funcionarios se resisten a la profunda reforma que requiere la Administración para hacerla más eficaz. Los banqueros utilizan todo su poder e influencia para evitar la necesaria regulación de los mercados y actividades financieras.

En este contexto, comparto la idea defendida por Nathan Gardels de que «las actuales dificultades para gobernar en Occidente sugieren que es necesario que la democracia evolucione hacia el establecimiento de unas instituciones con elementos meritocráticos como contrapeso a la cultura política de los intereses especiales e inmediatos que domina la democracia electoral». Al fin y al cabo, ese tipo de instituciones independientes no resulta ajeno a la estructura de las democracias: desde los tribunales

constitucionales hasta los bancos centrales, pasando por órganos reguladores en ámbitos como la energía, las telecomunicaciones, el medio ambiente...etc. De lo que se trata, en última instancia, es de retomar la idea de poder neutro, magistralmente teorizada por Constant, y potenciar su desarrollo como contrapeso al poder de los partidos políticos, y como expediente para formular políticas a largo plazo.

6. *Por último, ¿En qué medida cree que los constitucionalistas españoles debemos prestar mayor atención al derecho constitucional comparado europeo con el propósito de avanzar en el proceso de construcción política de Europa? En caso de respuesta positiva, le rogamos que nos exponga como ve esta cuestión.*

## BENITO ALÁEZ CORRAL

Esta última es una cuestión clave y muy interesante. Algunos constitucionalistas, entre los que me incluyo, llevamos tiempo considerando que las soluciones que se pretendan dar desde cada Estado miembro a los distintos problemas jurídico-constitucionales que se plantean no deben construirse aisladamente desde la óptica cerrada del derecho y la doctrina científica nacionales, sino que deben abrirse al derecho constitucional europeo comparado pero también al derecho constitucional europeo común que se desprende de los Tratados de la Unión Europea, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de los derechos fundamentales de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión. Ello no solo porque en términos normativos el art. 10.2 CE, en lo que se refiere a la interpretación de los derechos fundamentales, remita a los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscritos por España, entre los que se encuentra, sin duda, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, que conforme al art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea se integran junto con los derechos fundamentales fruto de las tradiciones constitucionales comunes como principios generales del Derecho de la Unión. También porque, a pesar de las diferencias en el marco y arquitectura constitucionales, los problemas que se plantean son en muchas ocasiones los mismos, son problemas que como consecuencia de la globalización en otras esferas de la comunicación humana tienden a exceder las fronteras de un Estado, y además están en muchas ocasiones afectados aunque sea transversalmente por competencias de la Unión Europea relativas a cuestiones sobre las que dichos problemas iusfundamentales pueden tener alguna incidencia.

De ahí que el conocimiento del derecho constitucional europeo comparado resulte necesario y útil no solo para dar una respuesta lo más reflexionada y adecuada posible a los problemas jurídicos que se plantean, sino también para que dicha respuesta pueda ser homologable intelectualmente en el contexto europeo, entendible por colegas de otros Estados miembros en un necesario e inevitable diálogo constitucional, y al fin y a la postre para que contribuya modestamente a la construcción de una conciencia jurídica europea común, un elemento más en el proceso de construcción del demos europeo.

## PALOMA BIGLINO CAMPOS

El Derecho constitucional es, desde luego, el Derecho que estudia la Constitución. Pero también es algo más. Recoge una tradición que arranca desde las revoluciones liberales y que exige fundar el poder sobre los ciudadanos y dirigirlo al bienestar de estos últimos. Para garantizar esta finalidad, se divide el poder, se limita y se somete a Derecho. Estas exigencias inspiran las estructuras constitucionales de los Estados miembros y no parece que haya motivos suficientes para exonerar a la Unión de su cumplimiento. Como antes se señalaba, dicha organización es mucho más que una estructura internacional, porque ejerce poder directo e intenso, no sólo sobre los Estados, sino también sobre las personas. Es verdad que la Unión ha interpretado las exigencias inherentes al Derecho constitucional de manera peculiar, sobre todo en lo que respecta a la división de poderes y al principio democrático, extremos a los que ya he hecho alusión. Pero no conviene olvidar que la Unión reconoce, como propias, las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, al menos en materia de derechos fundamentales (art. 6.3 TUE).

Son, pues, exigencias de Derecho positivo las que imponen a los constitucionalistas avanzar en Derecho comparado, porque nos corresponde concretar, aclarar y, en cierta medida, construir, esas tradiciones constitucionales comunes a las que se refiere el TUE. Ya no se trata, pues, de utilizar este tipo de estudio a la manera tradicional, esto es, como un mero marco para contrastar las diferencias y analogías del Derecho nacional con otros Derechos nacionales. Se trata, más bien, de construir un Derecho constitucional común, forjado sobre los principios e instituciones que comparten los Estados miembros y que también han de proyectarse en el estudio de la Unión.

## RAFAEL BUSTOS GISBERT

Creo, y así lo he puesto por escrito, que la constitución española ya no puede ser plenamente comprendida si no es con referencia a otros textos internacionales, y en particular europeos. Vivimos en un contexto de pluralismo de Constituciones (expresión castellana, utilizada por Cruz, mucho más correcta para la traducción de la idea expresada en inglés como *Constitutional Pluralism*). En este contexto en ocasiones debemos hacer una incorporación de otro ordenamiento para comprender el nuestro (el llamado pluralismo de constituciones por incorporación —UE—). En otras necesitamos tener en cuenta la acción de los actores internacionales para dotar de contenido nuestro propio derecho constitucional (pluralismo de constituciones por remisión —CEDH—) en especial en materia de derechos fundamentales. En este último caso, a su vez, habremos de tener en cuenta ordenamientos que en principio nos son ajenos o lejanos, pero que, en la medida en que contribuyen a formar el sustrato mínimo común de los derechos de todos los seres humanos, no pueden ser desconocido (pluralismo de constituciones por empatía —instituciones universales de defensa de derechos—).

Buena parte de los elementos basilares del derecho constitucional están siendo sometidos a revisión. No es un problema de nominalismos (constitucionalismo multinivel, constitucionalismo dual, constitucionalismo en red) sino de conceptos esenciales que han dejado de tener el mismo sentido que solían tener en el pasado. Por ello prácti-

camente todos los sectores del Derecho Constitucional han de tener en cuenta (con una relevancia muy variable, eso sí) esa dimensión constitucional exterior para comprender el verdadero (y parcialmente nuevo) significado de las normas constitucionales. O ¿puede entenderse el contenido y alcance de los derechos fundamentales sin referencia al CEDH y al TEDH?; ¿puede entenderse la posición constitucional del gobierno y de las Cortes Generales sin referencia a la transferencia de poderes a la UE?; ¿es la misma posición constitucional del poder judicial con y sin la competencia de inaplicar una ley contraria al derecho comunitario?; ¿puede entenderse la posición constitucional de CC AA y entes locales sin referencia no ya al Derecho comunitario sino a todas las redes de relación entre entidades locales y regionales europeas?; ¿puede entenderse la Constitución económica sin el Derecho comunitario en la mano?; en fin, ¿puede entenderse la propia idea de Constitución sin referencia a la integración política y a la integración a través de los derechos?.

No se trata, como en la feliz expresión del profesor Rubio, de que nos hayamos convertido en constitucionalistas de Minnesota, pues la Constitución estatal sigue siendo central en el sistema plural de Constituciones y no toda cuestión constitucional tiene que ser necesariamente comprendida en conexión con otras constituciones más allá del Estado. Pero sí es cierto que a menudo al estudiar y aplicar el derecho constitucional nacional no sólo estudiamos y aplicamos este, sino que estudiamos y aplicamos, simultáneamente, otros derechos constitucionales no nacionales. Paradójicamente, reformulando nuestro Derecho Constitucional fruto de la influencia de otros textos aportamos nuestra experiencia, perspectiva y forma de entender el *rule of Law* (junto a todos los constitucionalistas de los Estados pertenecientes a esta red de conexiones constitucionales) en la construcción de esos derechos constitucionales extraestatales. Así, en la imagen utilizada por Zagrebelsky, el constitucionalista nacional modela hoy una de las piezas que conforman un mosaico mucho más amplio. Al tallar su propia pieza contribuye a conformar la imagen global, a la vez que no puede trabajarla sin tener en cuenta el conjunto que, junto a otros, está creando.

Es todo un reto.

## TERESA FREIXES SANJUÁN

Desde el Derecho Constitucional no sólo se debe prestar mayor atención a Europa, al Derecho de la Unión y al de los Estados Miembros, sino que ya no podemos realizar una interpretación constitucionalmente adecuada a prácticamente ningún tema sin imbricarlo en los distintos niveles de regulación. El multinivel jurídico, propio de nuestras sociedades complejas, que cuentan con normas de distinto origen, que deben respetar reglas de primacía, jerarquía, competencia y complementariedad, aparece como la mejor opción para el establecimiento de los necesarios controles, en relaciones verticales, horizontales y reticulares, ordenadas con criterios jurídicos previamente establecidos. No se puede hacer frente a los retos que debemos afrontar en situaciones de crisis como la que estamos atravesando con respuestas parciales o aisladas, proporcionadas desde únicamente uno de los niveles de toma de decisión, puesto que las causas de tal situación y los posibles remedios al respecto, no se sitúan sólo en uno de los niveles

de producción jurídica. Es necesario determinar el origen de las causas y, también, racionalizar las respuestas. En esta línea, la coordinación jurídica multinivel que implica el proceso de integración europea, en todas sus dimensiones, aparece como más necesaria que nunca.

## JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Me parece evidente que debemos prestar mayor atención al Derecho constitucional europeo. Häberle planteó el Derecho constitucional común europeo como el conjunto de principios comunes a los distintos Estados miembros, así como los desarrollados por las distintas instituciones europeas, especialmente las jurisdiccionales, incluyendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A partir de este antecedente, Francisco Balaguer se ha referido al Derecho Constitucional Europeo como una disciplina científica que parte de la integración de las cuestiones constitucionales europeas e internas y tiene como objeto de estudio ese espacio constitucional europeo global, en el que se incluyen, junto al ordenamiento europeo, las Constituciones de los Estados miembros e incluso de los entes infraestatales en esos Estados. Se ocupa, en definitiva, del estudio y sistematización de las cuestiones constitucionales en el espacio jurídico-político de la Unión Europea. Todo ello al margen de los avatares, de los avances o retrocesos del proceso de integración. En este sentido, considero que no se trata simplemente de atender a la comparación con los textos constitucionales o las respuestas jurisprudenciales de otros Estados de la Unión sino de abordar los problemas constitucionales desde una perspectiva europea. Debates recientes como los de la cláusula suelo de las hipotecas, el aborto o la retroactividad de las normas penales desfavorables muestren la importancia, pero también la necesidad de abordar los debates jurídico-constitucionales desde el Derecho constitucional europeo.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Sí, debemos hacerlo. Y para analizar y avanzar en el proceso de integración europea en clave federal, deberíamos abordar el estudio no sólo del Derecho constitucional comparado europeo, sino extender nuestro objeto de estudio a todo el federalismo comparado. Aunque el referente y modelo debe ser Alemania, es preciso prestar atención a la experiencia federal norteamericana, (e incluso a la de la India, la experiencia federal más compleja de la historia, en la medida que en mayor grado que Europa, la India es un conjunto de naciones con culturas y lenguas muy diversas). Y debemos igualmente afrontar el reto de elaborar una Teoría del federalismo válida para y aplicable al proceso de integración de Europa. No debemos olvidar que, uno de los más lúcidos teóricos del federalismo, y quien en definitiva permitió superar la tradicional concepción estática del mismo propia de los juristas, Carl J. Friedrich, dedicó gran interés a estudiar la integración europea, desde la óptica de que «el federalismo también sirve ante la perspectiva de organizar el mundo en gran escala, salvo que se consiga por la conquista imperial y la dominación» (Europa, el surgimiento de una nación). Situándose así en

la tradición anglosajona, de Stuart Mill que en su Gobierno representativo ya había anticipado que: «Cuando se dan las condiciones para la formación de uniones federales eficientes y duraderas, su multiplicación es siempre en beneficio para el mundo». En el momento presente y dado que como he expuesto en las respuestas anteriores la democracia representativa sólo puede reconstruirse en el ámbito europeo, el estudio del federalismo comparado y de la teoría del federalismo resulta fundamental para afrontar con rigor y con criterio el proceso de integración europea. Proceso en el que, insisto una vez más, la democracia, como principio de legitimidad política y como principio configurador de la vida pública, se juega su futuro.

\*\*\*

TITLE: *Academic survey about constitutionalization of European Union (II)*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Public Law Professors answer questions about constitutionalization of European Union: about the crisis of the traditional sovereignty concept, the democratic deficit in UE institutions and in State members, and about legitimacy and legitimization in UE.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de Catedráticos de Derecho Público responden a preguntas sobre la construcción constitucional de Europa relacionadas con la crisis del concepto tradicional de soberanía, con el déficit democrático en las instituciones de la Unión Europea y en los Estados miembros, y sobre la legitimidad y las formas de legitimación de la Unión Europea.*

KEY WORDS: *Sovereignty, Constitutionalization of Europe, Democratic deficit, legitimacy and legitimization.*

PALABRAS CLAVE: *Soberanía, Construcción constitucional de Europa, déficit democrático, legitimidad y formas de legitimación.*