

## **INTEGRACIÓN EUROPEA Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO.**

CONTESTACIÓN AL DISCURSO DE INGRESO EN LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA DE LA PROFESORA PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA POR PARTE DE RAMÓN PUNSET BLANCO, ACADÉMICO DE NÚMERO DE DICHA CORPORACIÓN.

La Profesora Paz Andrés Sáenz de Santa María, a quien hoy, y en este acto, recibimos solemnemente como miembro de número de nuestra Corporación, suele decir de sí misma, con expresión que evoca a Max Weber, que es una calvinista, aludiendo a su infatigable espíritu de trabajo, fruto de una conciencia profesional severa y estricta. Su laboriosidad es, en efecto, el producto de una exigencia moral rigurosa. Creo que, como sostuvo Goethe, ella piensa que, a veces (si no siempre), la voluntad puede dar órdenes a la poesía. E igual que Pablo Picasso, puede asimismo afirmar que “la inspiración existe, pero tiene que encontrarte trabajando”. Otro pensamiento que Paz Andrés rubricaría es éste de Stefan Zweig: “El eterno secreto de todo arte grandioso y, en el fondo, de toda obra humana es la concentración”.

Con una tal contextura psicológica, poco puede extrañar que Paz Andrés se estrenara en el mundo del Derecho con sendos Premios Extraordinarios de Licenciatura y Doctorado. Al concluir su graduación, entró en el área de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Oviedo, siendo el titular de la cátedra de la entonces doble especialidad el Profesor Julio González Campos. Este grandísimo maestro no es que fuera calvinista: se trataba en realidad de Jean Couvin o Calvin en persona, Calvinus, o al menos de su reencarnación. Era en lo científico y en lo docente de una dureza diamantina. Cuando se trasladó a la Universidad Autónoma de Madrid, le visité en una ocasión en su domicilio y pude comprobar, no sin asombro, que había dedicado una habitación a sala de seminario, donde recibía a sus discípulos y mantenía debates con ellos. La relación de Paz Andrés con Julio González Campos fue de una sintonía perfecta y, según me consta, de mutua admiración. Paz le acompañó con total afecto hasta el final.

Para la redacción de su tesis doctoral sobre “El arbitraje en la práctica convencional española (1794-1975)”, presentada en 1980, Paz Andrés realizó estancias de investigación en la Biblioteca del Palais de la Paix de La Haya (1977) y en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (1978). Tan sólo ocho años después del Doctorado, en 1988, obtuvo la cátedra de Derecho Internacional Público de nuestra Universidad. Un año más tarde pasó una etapa investigadora en la School of Law of Berkeley.

Su dilatada bibliografía, que le ha valido el reconocimiento de todos los sexenios de investigación posibles por parte de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), responde a dos líneas de investigación. En el ámbito del Derecho Internacional Público ha trabajado sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el arreglo pacífico de controversias, las relaciones entre derecho internacional y derecho interno y el derecho de los tratados. En el ámbito del Derecho de la Unión Europea se ha ocupado del sistema institucional, del ordenamiento jurídico, de las relaciones entre el derecho de la Unión y los derechos de los Estados miembros y del sistema jurisdiccional. A ello hay que añadir su participación, desde 1993 hasta la actualidad, en sucesivos proyectos de investigación, tanto de financiación pública como privada. Muy atenta seguidora de la jurisprudencia, ha sido coautora de la crónica de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Revista *Poder Judicial* (2004-2010) y coordinadora de las secciones de jurisprudencia e información y documentación en Derecho Internacional Público en la *Revista Española de Derecho Internacional* (1990-2001). Dirigió esta prestigiosa revista entre 2001 y 2009. Pertenece igualmente al Consejo de Redacción del *Spanish Yearbook of International Law*. La práctica profesional la ha llevado a ser designada en 2010 Consejera del Reino de España ante la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la *Conformidad con el Derecho Internacional de la Declaración unilateral de independencia de Kosovo*. Ha ocupado también el cargo de Juez *ad hoc* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos entre 2010 y 2012.

En el campo de la valoración curricular de la investigación desarrollada por el profesorado universitario, ha sido Vocal Titular de la Comisión Nacional de Acreditación de profesores titulares de Universidad, Área de Ciencias Sociales y Jurídicas (2007-2009), y Vocal primero (2001 y 2002) y Presidenta después (2003) del Comité de Derecho de la CNEAI. Desde enero de 2011 es Coordinadora del Equipo de Derecho de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva.

Finalmente, dentro de un curriculum de semejante densidad han de anotarse los cargos académicos desempeñados. Son los siguientes: Secretaria General de la Universidad de Oviedo (1986-1988), Directora del Centro de Documentación Europea (1988-1995), Directora del Departamento de Derecho Público (1994-2000), Secretaria del Consejo Social (2000-2004) y Vicerrectora de Extensión Universitaria (2004-2005). Concurrió dos veces a las elecciones al Rectorado, ambas infructuosamente, sin que haya constancia en autos de que estos fracasos hicieran mella alguna en su calvinismo estructural.

\*\*\*

El discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia de la Profesora Paz Andrés posee la claridad de todo cuanto escribe. No en vano Calvino era francés, dato a no olvidar si de nitidez y rigor se trata. Además de las cuestiones técnicas aquí expuestas brillante y exhaustivamente, la nueva académica se ha referido, dentro de sus observaciones sobre la forma de gobierno de la Unión Europea, al creciente papel asumido por el Consejo Europeo en el transcurso del período crítico que venimos atravesando. Es, en materia de gobernanza económica, el órgano de impulso, planificación y decisión. La Comisión, en cambio, nos ha dicho, a la vez que incrementa sus funciones de supervisión y control y de desarrollo de textos técnicos, disminuye su función de impulso político. Y en cuanto al Parlamento Europeo, apenas cuenta en la adopción de decisiones de carácter económico. Recuerda Paz Andrés en tal sentido los reproches de déficit democrático --una *vexata quaestio* en el proceso de integración europea--, que han de extenderse igualmente a la mínima intervención de los Parlamentos nacionales. Pues bien: desde el campo del Derecho Constitucional, la crónica de los zigzagueos y meandros de la Unión Europea durante los años que llevamos de Gran Recesión me suscita esta reflexión preocupada: *el proyecto europeo es cada vez menos federal, pero, paradójicamente, la integración europea resulta mayor*. El principal damnificado de tal contradicción es, sin duda, el principio democrático, que el intergubernamentalismo no puede satisfacer, salvo en el caso de Alemania, donde tanto la cultura política como el muy celoso Tribunal Constitucional Federal (TCF) velan por su estricta observancia a través del indeclinable papel del Parlamento federal en las sucesivas etapas del proceso integrador.

El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), suscrito en 2012 por los Estados de la Eurozona fuera del marco comunitario a causa del veto británico, pero conectado en su diseño institucional con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (no, pues, con el Parlamento europeo, únicamente receptor de información), viene a suponer, a juicio de la doctrina constitucionalista en cuyo ámbito me muevo<sup>1</sup>, un indudable paso adelante en la construcción de un gobierno económico europeo, aunque también aparezca implicado el Fondo Monetario Internacional. Así, la creación por el Tratado de una especie de instituto fiscal europeo destinado a ayudar a países en crisis podría representar una primera etapa en la formación de un Tesoro europeo. Dependerá de la respectiva posición interna de los Parlamentos nacionales su influencia, a

---

<sup>1</sup> Cfr., para lo que sigue, Paola Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, en "Federalismi.it", núm. 23/2012, de 5 de diciembre (con interesante nota bibliográfica).

través de los correspondientes Gobiernos, en la política de asistencia financiera de ese instituto. Ni que decir tiene que los Parlamentos de los Estados miembros ocupan posiciones diversas en la fijación de la orientación política según las distintas estructuras constitucionales, sin que el proceso de integración europea suponga una materia que deba serles ajena, como si fuera un *domain reservé* del Gobierno.

En cuanto al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y monetaria, de 2 de marzo de 2012, conocido como *Fiscal Compact*, concertado también fuera del marco comunitario pero igualmente conectado con el entramado organizativo de la Unión Europea, resulta bien sabido que su aspecto principal consiste en la *golden rule* del equilibrio presupuestario, instituido a nivel constitucional en Alemania en 2009 e impuesto luego a los demás Estados de la Eurozona. Dado que dicho equilibrio debe trasladarse al ámbito interno de los Estados firmantes mediante disposiciones preferentemente de rango constitucional (y así ocurrió en España anticipadamente, ya en septiembre de 2011), queda clara la germanización de las leyes fundamentales en los Estados de la Eurozona, que acredita el liderazgo alemán y su planteamiento rigorista y procíclico en la gestión de la crisis económica. Hay aquí, además, una importante observación que hacer sobre la obligada regulación constitucional del equilibrio presupuestario impuesta por el Tratado de Estabilidad: serán los Tribunales Constitucionales los órganos jurisdiccionales llamados a preservar tal equilibrio, tarea no exenta de notables dificultades, incluidas las de orden técnico que cabe imaginar. Así me pareció ya desde la primera lectura del renovado artículo 135 de la Constitución<sup>2</sup>, susceptible de generar diferentes tipos de procesos constitucionales (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos territoriales de competencia). Luego he visto idénticas perplejidades y reservas en la doctrina extranjera tras la aprobación del *Fiscal Compact*. Añádase a esto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se halla investido de la función de guardián del Tratado de Estabilidad, circunstancia que, además de hacer recaer sobre él nada menos que la evaluación de las políticas económicas y sociales adoptadas por un Estado signatario (con similares dificultades que las que pueda revestir un control de constitucionalidad en la materia), plantea el problema de la no fácil relación derivada de la

---

<sup>2</sup> Véase R. Punset, *La economía, en manos del TC*, artículo publicado en el diario "ABC" el 24 de agosto de 2011.

conurrencia de jurisdicciones, que también se da en el ámbito de los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

Estos dos Tratados atestiguan que, ante una crisis económica de semejante gravedad, proceder incluso sin el acuerdo unánime de los Estados miembros, y, por lo tanto, fuera del ordenamiento europeo, era, a criterio doctrinal, una opción obligada. Los Tratados de referencia crean un sistema que descansa sobre el método decisorio intergubernamental, pero al mismo tiempo incrementan los poderes de control de la Comisión, del Tribunal de Justicia y del Banco Central. Hay, ciertamente, diferencias entre ellos al respecto: en el primer Tratado el carácter intergubernamental resulta más acentuado que en el segundo, en el cual, en cambio, se revaloriza el papel de la Comisión Europea. Ambos constituyen, sin embargo, a juicio de la doctrina, un importante paso adelante --incluso un verdadero impulso-- en el proceso integrador europeo, sobre todo si se acaban por incluir en el Tratado de la Unión<sup>4</sup>. Se observa también en sede doctrinal que ese impulso, de manera tan significativa como inevitable, impacta sobre los ordenamientos de los Estados firmantes en cuanto éstos realizan una importante cesión de soberanía, de recuperación futura impensable, aun si desapareciera la situación de emergencia económico-fiscal que la ha motivado.

No es éste el lugar para cuestionar el concepto material de soberanía que la doctrina emplea habitualmente. Debe señalarse, no obstante, que la supuesta “cesión” de facultades soberanas a través del Tratado MEDE y del *Fiscal Compact* genera --a causa del cumplimiento de las obligaciones adquiridas y de la responsabilidad internacional asumida por los sujetos signatarios-- efectos de recentralización interna, o sea, en las relaciones de los Estados con sus respectivos entes territoriales, cuya autonomía financiera y presupuestaria resulta modulada o redimensionada. Fenómeno nada extraño, señala la doctrina, que recuerda cómo en las crisis económicas graves los Gobiernos federales siempre han procedido a concentrar sus

---

<sup>3</sup> Véase al respecto, con relación a Italia, Renzo Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, en “Federalismi.it”, núm. 10/2012, de 16 de mayo.

<sup>4</sup> No han faltado, empero, críticas. Así, el Parlamento europeo ha criticado fuertemente la opción de instituir un mecanismo permanente de estabilidad financiera a través de un acuerdo intergubernamental de carácter internacional; externo, pues, al ordenamiento de la Unión Europea, cuando tal ordenamiento dispone de posibilidades de cobertura al respecto: entre ellas el instrumento de las cooperaciones reforzadas (cfr. sobre esta cuestión Michele Messina, *La nuova governance economica e finanziaria dell’Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell’ordinamento giuridico UE*, en “Federalismi.it”, núm. 23/2013, de 13 de noviembre, que comparte este punto de vista [págs. 9-15] y lo extiende igualmente al *Fiscal Compact* [págs. 31 y ss.]).

competencias, igual que, a trancas y barrancas, lo está haciendo la misma Europa con los Estados de la zona euro.

Pues bien, como observa igualmente la doctrina y ha reiterado en su discurso la Profesora Andrés, el progreso de la integración de tales Estados en el ámbito de la gobernanza económica no resulta satisfactorio desde el punto de vista de la legitimación democrática, corriendo el riesgo de repetir y aumentar el viejo problema del déficit democrático de la Unión Europea. No es solo que el Parlamento europeo se halle prácticamente al margen de los mecanismos de conexión con las instituciones de la Unión configurados por el Tratado MEDE y el *Fiscal Compact*. También sorprende, de forma particularmente negativa, que, tras haberse previsto en el Tratado de Lisboa de 2007 una mayor participación de las Cámaras parlamentarias estatales en los procesos decisorios de la Unión Europea mediante el denominado *early warning system*, los Estados de la Eurozona no se hayan preocupado, en momento tan crucial para su futuro, de incrementar la democraticidad del nuevo sistema de gobernanza económica a través, verbigracia, de la atribución de funciones de relieve a dichas Cámaras. Es claro, en efecto, que una fuerte integración financiera y fiscal jamás podrá sustraerse sin escándalo al principio *no taxation without representation*. Y menos en un tiempo de rigor y fuertes sacrificios con directa repercusión en la ciudadanía<sup>5</sup>.

En este sentido resulta, una vez más, modélica la cautela del TCF alemán, basada en el principio democrático reconocido como rasgo identitario de la Ley Fundamental en su *Ewigkeitsklausel* del artículo 79.3. En su sentencia del 12 de septiembre de 2012 sobre la legislación de autorización y ratificación del MEDE, el *Fiscal Compact* y la modificación del artículo 136.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal exigió una garantía de que, en orden a la adopción de las medidas previstas en el Tratado constitutivo del MEDE, el *Bundestag* y el *Bundesrat* reciban informaciones adecuadas para una formación apropiada de su voluntad<sup>6</sup>. Siguiendo, pues, la doctrina de las Sentencias *Maastricht*, *Lisboa* y

---

<sup>5</sup> Es necesario -- observa un estudioso del Derecho europeo como M. Messina—realizar un ejercicio de equilibrio entre diversas exigencias: de una parte, la de garantizar una mayor legitimidad democrática, en el interior de los ordenamientos nacionales, de la nueva estructura económica de la UE, dada la obligada tutela de las identidades constitucionales de los Estados miembros; de otra, la de garantizar una mayor legitimidad democrática, dentro de la UE, de la política económica y monetaria (cfr. ob. cit., pág. 34).

<sup>6</sup> Cfr. Andrea de Petris, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, en "Federalismi.it", núm. 18/2012, de 15 de septiembre. Véase, entre nosotros, Fernando Simón Yarza, *La democracia parlamentaria y el Tribunal de Karlsruhe: la crisis*

*Ayuda a Grecia*, insiste en la centralidad del principio de democracia parlamentaria, sobre la base de que, incluso en un sistema decisorio intergubernamental, de escasa legitimidad democrática, los diputados, en cuanto representantes del pueblo, deben conservar el control de las decisiones políticas fundamentales sobre el presupuesto nacional. Es decir --y ello supone aceptar la tesis más moderada frente a la pretensión de una *Einzelermächtigung* del *Bundestag* para cada operación de salvamento--, el control sobre aquellas operaciones de salvamento de otros Estados que comporten para la República Federal cargas financieras que excedan del capital convencionalmente acordado. En suma, se quiere implicar al *Bundestag* en los procedimientos decisorios del MEDE, incluso recabando información a través de los representantes alemanes en los órganos de gestión del fondo (aunque ello no esté exento de problemas, habida cuenta de la inviolabilidad documental y del secreto profesional determinados por el Tratado de Estabilidad).

Como señala autorizada doctrina, resulta indudable que se debe reconocer al TCF alemán el mérito de haber puesto insistentemente el dedo en la llaga de la legitimación democrática del proceso político europeo, en la convicción de que, frente a un déficit todavía no resuelto, los recursos ofrecidos por el principio de la democracia parlamentaria a nivel nacional constituyen a la vez un baluarte irrenunciable y un canal insustituible de legitimación democrática indirecta de las instituciones europeas. Esa misma doctrina señala, sin embargo, un objetivo más ambicioso: romper los vínculos entre democracia y soberanía estatal, recuperando así el significado profundo del principio democrático en el ordenamiento constitucional de los Estados como principio constitucional europeo y como vía para generar un proceso político democráticamente legitimado que trascienda los confines de la estatalidad<sup>7</sup>. Es a tal resultado al que todavía no ha llegado el Tribunal alemán, cuya jurisprudencia, si bien no debe desdeñarse en tanto que dirigida insistentemente desde hace veinte años a preservar la “politicidad” de los procesos decisionales, le parece a la doctrina citada demasiado estatalista; y ello justo ante una crisis financiera que demanda no sólo una unificación bancaria y presupuestaria, sino instrumentos --políticos antes que financieros-- de cohesión federal en la Unión Europea. El desafío radica en contener el predominio de los mercados de capitales, que

---

de la Eurozona, el sistema electoral y el nombramiento de jueces constitucionales, en “Revista General de Derecho Constitucional” ([Revistas@iustel.com](mailto:Revistas@iustel.com)), núm. 15, 2012, págs. 10 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. Paolo Ridola, “Karlsruhe locuta causa finita?” // Bundesverfassungsgericht, *il Fondo salva-Stati e i gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, en “Federalismi.it”, núm. 18/2012, de 26 de septiembre, págs. 5-6.

ponen a los Estados en una precaria situación de dependencia, sacrifican el histórico poder de los Parlamentos de decidir sobre los Presupuestos y en general ponen en peligro los principios básicos de la democracia<sup>8</sup>.

Ahora bien, el diálogo entre los juristas sobre el déficit de democraticidad de los mecanismos institucionales europeos puede enriquecerse si las preocupaciones a las que acabo de aludir se residencian además en el campo oracular del pensamiento filosófico. Emulando a Edipo, Jürgen Habermas trata de descifrar el enigma de la Esfinge en que ha llegado a convertirse la esdrújula y bizantina construcción de Europa, asunto relacionado a la vez con la decreciente calidad de la democracia en el seno de los Estados miembros, particularmente los de la zona euro. Hasta ahora, escribe Habermas<sup>9</sup>, el proyecto europeo ha sido gestionado a puerta cerrada, fuera de la confrontación de opiniones argumentadas en el amplio espacio público. “Frente al tremendo peso de los problemas sería de esperar que los políticos pusieran por fin... las cartas europeas sobre la mesa e informasen con claridad a la población sobre la relación de costes a corto plazo y los beneficios verdaderos, es decir, sobre el significado histórico del proyecto europeo”, superando así sus servidumbres demoscópicas. Por supuesto, demoscopia y democracia no son lo mismo.

Repara Habermas en una pregunta que lúcidamente se hacía James Madison en 1787: ¿puede una federación de Estados, cada uno de ellos constituido democráticamente, satisfacer las condiciones de la legitimación democrática sin subordinar claramente el ámbito estatal al ámbito federal? Y el caso es que los Estados nacionales, en cuanto Estados democráticos de Derecho, representan conquistas duraderas y, como observaba Hegel, figuras vivas de una “justicia existente”. De ahí que los ciudadanos de la Unión Europea puedan tener un justificado interés en que el propio Estado nacional siga desempeñando, también como Estado miembro, el papel de garante del derecho y de la libertad. Los Estados miembros --añade Habermas-- son más que la mera encarnación de culturas nacionales dignas de ser protegidas, puesto que

---

<sup>8</sup> Cfr. P. Ridola, ob. cit., págs. 6-7. En una línea similar, escribe M. Messina que la llamada “crisis de la eurozona” podría hacer reflexionar sobre el nacimiento de una nueva entidad supranacional compuesta únicamente por los Estados del euro y dotada de una estructura federal que abandonase tanto el método intergubernamental como el comunitario. Sólo la solución federal, en efecto, parecería en condiciones de resolver definitivamente el déficit democrático del proceso decisonal europeo. La alternativa sería la regresión a una zona de libre cambio, tan deseada por algunos Estados miembros (cfr. ob. cit., pág. 36).

<sup>9</sup> Las referencias que vienen a continuación proceden de su obra *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.

aseguran un nivel de justicia y libertad que los ciudadanos quieren, con razón, que sea conservado.

¿Y qué hacen los máximos dirigentes de tales Estados cuando se reúnen en el Consejo Europeo, máxima sede del poder intergubernamental y cuyo papel no resulta muy diferente del que desempeñaba el rey en el constitucionalismo temprano del siglo XIX? La conclusión es bien pesimista: el proceso de unificación europea, que siempre se ha llevado a cabo sin contar con la población, continúa siendo un proceso elitista, ajeno a los ciudadanos de Europa. Peor todavía: la élite política ha renunciado a toda perspectiva y voluntad configuradora y, sin la menor vergüenza, se limita a un oportunismo dirigido demoscópicamente. Por lo tanto, la Unión Europea no llegará a tener un carácter democrático mientras los partidos eviten convertir en tema de discusión política las alternativas a las que se enfrentan las decisiones de gran alcance.

\*\*\*

Termino aquí mi intervención de jurista perplejo. Pero no sin antes dar a la nueva académica la más cordial bienvenida. Precisamente en esta etapa reformadora de nuestra Corporación necesitamos altas dosis de calvinismo vital. Sobre todo aquellos que, a medio camino entre Erasmo y Pascal, poseemos un entusiasmo melancólico. Esperamos, pues, mucho y bueno de la contribución de la Profesora Paz Andrés.

Acostumbra a decir nuestro ilustre colega Don Carlos Cima que la pertenencia a la Academia conlleva un plus de longevidad. Se trata de una irónica estimación empírico-estadística, tan escasamente tranquilizadora como la que sostiene que el avión es el medio de transporte más seguro, cosa que difícilmente logra disipar la aprensión de los pasajeros en el momento del despegue. En todo caso, yo quiero convertir tal estimación en un pensamiento desiderativo y augurar a la Profesora Paz Andrés una larga y fecunda labor en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia.

Muchas gracias.

Oviedo, Palacio de Valdecarzana y Heredia, 23 de octubre de 2012.

.....