

Foro

---

# LA CRISIS ECONÓMICA Y LA DIRECCIÓN POLÍTICA: REFLEXIONES SOBRE LOS CONCEPTOS DE NECESIDAD Y DE ELECCIÓN EN LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ \*

## SUMARIO:

1. EL PENSAMIENTO BINARIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL
2. ELECCIÓN Y NECESIDAD EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL
3. ELECCIÓN Y NECESIDAD EN EL GOBIERNO DE LA CRISIS ECONÓMICA
4. CONCLUSIONES

La UE está hoy sumida en un estado de gran incertidumbre. La crisis económica que ha golpeado duramente las economías más desarrolladas ha demostrado tener mayor capacidad de demolición allí donde las estructuras políticas son más débiles o menos identificables. La crisis, en definitiva, ha atacado más a los más vulnerables. Más a la UE que a los EEUU y dentro de la UE, más a los Estados del Sur e Irlanda que a los del norte.

Los estados de crisis generan confusión y ésta es la realidad hoy de la UE. Una estructura jurídica sin identidad política que aspira a gobernar gigantes que creemos que son molinos.

La clarificación conceptual es algo fundamental porque el discurso no está al margen del poder. Esto es, la repetición de fórmulas retóricas, de expresiones que tras ser reiteradas toman el adjetivo de «dadas o acabadas»,

\* Profesor Titular de Derecho constitucional. Universidad de Granada.

consiguen muy a menudo que los intérpretes de esa realidad tengan que aceptarlas como parte del discurso so pena de ser considerados outsiders, utópicos o antisistema.

El ejercicio que se va a intentar aquí es de este género. Supone trabajar sobre el lugar que ocupan en la teoría constitucional los conceptos de necesidad y elección. En segundo término, procederé a analizar cómo, desde que la crisis comenzó, el discurso mayoritario, tanto el de las instituciones como el de sus amplificadores, se ha decantado evidentemente por el de necesidad, soslayando hasta límites difícilmente soportables las exigencias de la democracia. Seguidamente, pondré una serie de ejemplos que permiten comprobar lo anteriormente resaltado para terminar con unas observaciones conclusivas.

## 1. EL PENSAMIENTO BINARIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

El origen más inmediato de este trabajo se encuentra en la convicción, siempre asumida pero desde que comenzó la crisis aun con mayor intensidad, de que el Derecho constitucional, de que el constitucionalismo democrático en general, tiene en su base el conflicto político; es más: que se sitúa frente a los conflictos definitorios y que, por ello, sus categorías explicativas se ha expresado básicamente en términos dicotómicos o binarios.

Podríamos hablar así de la esencialidad del pensamiento dicotómico en el Derecho constitucional desde su origen, desde que comienza a erigirse en el Derecho de la libertad y del control del poder. Efectivamente, tanto en su versión anglosajona como en la continental hay dualidades que van marcando su desarrollo. Así y sin pretender agotarlas: «Pasión-Interés»; «Poder-Control»; «Soberanía-Límite»; «Rey-Parlamento»; «Voluntad-Razón»; «Normalidad-Excepción»; «Democracia-Dictadura»; «Mayoría-Minoría»; «Ciudadano-Súbdito»; «Constitución formal-Constitución material»; «Unidad-Pluralismo»; «Estado liberal-Estado social»; «Elección-Necesidad» constituyen, entre otras, el prisma fundamental de comprensión del Derecho constitucional cualquiera que sea su objeto específico de estudio (el Estado-Nación, los entes subestatales o la UE).

Pero no es sólo que estas dualidades constituyan parte, al menos, de su esencia. Es que el concepto de Derecho constitucional no puede desentenderse de este pensamiento dicotómico porque lo que está detrás del mismo es la definición del amigo-enemigo. No existe una neutralidad o equidistancia ideológica absoluta en el constitucionalismo, como a veces se quiere hacer creer. Los intentos de «complejizar» el pensamiento, de matizarlo, privando a las dicotomías elementales de su capacidad explicativa son en buena parte intentos teóricos de que el término del que el constitucionalismo abomina (ya sea el poder sin control, el de la preferencia de la lógica económica sobre la de los derechos, o de la decisión sobre la razón, entre otros) vuelva por la puerta de atrás a tener un papel. El constitucionalismo, lo que reconocemos como constitucionalismo desde el final de la Segunda Guerra Mundial en Europa, es el constitucionalismo de la libertad, del Estado social, el que remueve los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran real reales y efectivas, el de la dignidad humana y los derechos. Nada impide que se cuestione (y que se planteen otros desarrollos del mismo) pero si se hace, la democracia obliga que sean los ciudadanos los que decidan en un marco deliberativo no sesgado.

## **2. ELECCIÓN Y NECESIDAD EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

No hay más Derecho constitucional que el Derecho constitucional democrático. Aquel derecho que se ocupe del origen y de la conformación de un poder no democrático podrá ser abordado dogmáticamente por un Derecho político pero no por un Derecho constitucional. El objeto del Derecho constitucional es la Constitución (cualquiera que sea) y no hay más Constitución que la Constitución democrática. El constitucionalismo, por tanto, no puede reducirse a la idea de control, de límite, de Estado de Derecho, de responsabilidad.

La democracia supone que el Pueblo, titular de la soberanía, determina libremente (la ilimitación jurídica del poder constituyente), con el sólo límite del respeto a los derechos fundamentales, las reglas mínimas de convivencia social al dotarse de una Constitución (escrita o no, se llame como

tal o no). En esta Constitución se establecen los órganos que emanan del Pueblo (directa o indirectamente) y se les reconocen potestades de actuación para que el futuro se corresponda con la voluntad mayoritaria expresada en las elecciones. Las elecciones son el inicio y el fin de la relación representativa que se traba entre las instituciones políticas y los titulares de la soberanía. La democracia es así voluntad popular expresada directamente (a través del referéndum) o a través de sus representantes (elecciones). La democracia consiste en que la decisión puede ser ésta o aquella en función de lo que resulte de la aplicación de la regla de las mayorías.

Así pues, los términos esenciales en las democracias son voluntad popular y elección. En definitiva, el rechazo a que haya una única forma de articular la convivencia social, el rechazo tajante a que no haya alternativa política o económica. El concepto de necesidad es claramente vicario y queda supeditado al sometimiento a las decisiones que previamente han sido asumidas (es así un autosometimiento) o a los estados excepcionales. Una democracia sólo puede presentarse como tal cuando la elección constituye el concepto básico desde el que articular el sistema jurídico-político. La elección es, para comenzar el presupuesto de la autonomía de la política y del derecho respecto de la economía; la elección es el fundamento de la teoría del poder constituyente; la elección es, desde luego, la clave de la forma de gobierno (y del funcionamiento de sus órganos, especialmente el Parlamento y sus reglas consustanciales: debate y publicidad; de la posibilidad de exigencia de responsabilidad política); y la elección está detrás del sistema de fuentes del derecho (la regla de la mayoría, el concepto restrictivo del Decreto-ley en España e Italia; la ley de presupuestos no aprobada formalmente por técnicos, sino por los parlamentarios que representan a los ciudadanos). Por el contrario, cuando no cabe alternativa sin que la elección previa la haya cerrado, cuando se sujeta al Pueblo a una constitución que no ha podido elegir y que no ha podido hacer suya; cuando los ciudadanos quedan sometidos a un presupuesto sobre el que sus representantes no han deliberado en libertad, o a un gobierno al que no cabe exigir responsabilidad política porque el presupuesto de la misma es la capacidad de actuar, estamos atentando gravemente contra el concepto de democracia.

Es importante señalar que estas observaciones no son construcciones teóricas sin refrendo normativo. Por el contrario, todos los textos constitu-

cionales de los Estados de la UE parten de estos presupuestos de modo que cuando no se observan, quiebra el primero de los elementos de un sistema constitucional: la existencia de una Constitución normativa y por tanto quiebran las características estructurales de los sistemas normativos: la unidad, la coherencia y la plenitud.

La democracia es, pues, la posibilidad, la sociedad abierta. Y si la sociedad es abierta, el modelo económico también. Esto es, no hay razón alguna para sustraer los mecanismos de producción y distribución de bienes de la voluntad popular. Ciertamente la relación entre Derecho y Economía no puede ser simplificada. Pero en cualquier caso, hay que recordar que una de las ideas claves del pensamiento constitucional europeo tras la 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial era que las Constituciones suponían la victoria del pensamiento de la posibilidad, lo que implicaba que en las Constituciones no se consagraba un modelo económico concreto. Los ciudadanos decidían como se actualizaba el Estado social en cada legislatura.

### **3. ELECCIÓN Y NECESIDAD EN EL GOBIERNO DE LA CRISIS ECONÓMICA**

Teniendo en cuenta las consideraciones actuales, procede ahora examinar a su luz el gobierno de la crisis económica que desde la caída de Lehman Brothers ha asolado a la UE y, ciertamente, no es muy aventurado mantener que el principio jurídico-político básico que se ha erigido como claramente imperante ha sido el de necesidad.

Desde luego, hay un conjunto de factores propicios para que esto haya sido así, para que examinado retrospectivamente todo responda a una lógica interna y sea perfectamente explicable. Estos factores tienen que ver con la forma histórica de construcción de la Unión y con la posición de extrema debilidad en la que se encuentra en la actualidad. Por lo que se refiere a la primera cuestión, es importante considerar al menos los siguientes aspectos. En primer término, hay que reparar en la forma en la que la UE, prácticamente desde sus inicios ha intentado escapar del conflicto político autoerigiéndose como una organización cuyas decisiones estaban basadas en criterios exclusivamente racionales (el predominio del TJUE). Esto es

explicable porque sólo así, desustanciándola de política, podía llevar a cabo las transformaciones tan radicales que ha conseguido. Sólo huyendo de la política es posible arrebatar soberanía a los Estados. Sólo sin política se podía conseguir que Alemania y Francia admitieran la primacía de las normas de un ordenamiento ajeno. Ésta ha sido una de sus estrategias fundamentales. Por eso se huyó de establecer una nomenclatura que pudiera recordar al juego de poderes interno. Toda una estrategia para disolver el conflicto interterritorial sin que aflorara el pluralismo ideológico. La política al servicio de la técnica. La necesidad sobre la elección. No más responsabilidad que la jurídica. En segundo lugar, y en un sentido relacionado con lo anterior, también es relevante la forma en la que la UE y la mayoría de los juristas que se le han acercado dogmáticamente han abandonado ciertas categorías, como Pueblo o soberanía, que en el fondo descansaban en las consecuencias radicales del concepto de legitimidad. Y en último término, pero no menos importante, la prioridad temporal y conceptual atribuida a las libertades económicas (las cuatro libertades) sobre el espacio político. La convicción de que el funcionamiento correcto del mercado interior y una moneda única obrarán el milagro de una integración política europea «en su justo término».

Y aquí entramos en el segundo de los aspectos a considerar. La UE ha hecho evidente que carece de mecanismos para poder responder a las crisis del capitalismo financiero. La UE se ha visto sometida a una crisis económica sin espacio público europeo, sin Pueblo europeo, sin política europea, sin responsabilidad política europea, sin real democracia europea. Todos estos conceptos, qué duda cabe, estaban en formación, en el camino, pero el camino se ha visto seriamente truncado por la enormidad de la crisis. Si todas las crisis económicas tienen repercusiones, sin duda, en las estructuras constitucionales subyacentes (en ocasiones generando consecuencias sumamente productivas. Piénsese en el crack del 29 y el New Deal) las repercusiones son potencialmente devastadoras cuando el modelo constitucional subyacente es tan inmaduro y endeble como el de la UE. Así concurren en el nuevo juego el resurgimiento de los intereses nacionales en el marco de una crisis económica severísima que solo se afronta desde la economía, con la doble y en ocasiones contradictoria pretensión de garantizar los intereses de los acreedores financieros y hacer lo necesario para subsistir

como modelo económico viable. Nada que no se supedita a esos objetivos tiene cabida. Los Estados son partes de un entramado económico y solo los criterios de racionalidad económica (de una racionalidad económica determinada) pueden seguirse. Los términos son prácticamente apocalípticos: se trata de salvar a la UE, al euro. De esta manera, la lucha por la salvación del euro puede acabar en una victoria pírrica.

De esta forma, cabe ver que la economía se convierte en el paradigma explicativo dominante siendo el derecho, el que en principio determina la relación entre economía y sociedad, un subproducto. El derecho se reduce a su aspecto meramente instrumental, un instrumento además fungible (en el sentido de que muchos de los objetivos se consiguen al margen del mismo o a través de otros instrumentos, sean cartas o meras expresiones en ruedas de prensa) y difícilmente previsible. Las reglas son las de la economía, las de la ortodoxia económica preconizada por el FMI y el BCE, desconociendo que, en puridad, la única política económica necesaria es aquella que persiga librar a la persona de la precariedad, de la necesidad. Que no es posible admitir una política económica que no tenga como fin inmediato el pleno empleo. En cambio, el discurso que desde el principio guía la acción de los poderes de la UE en el «no gobierno» de la crisis es el que se condensa en el acrónimo, TINA, «there is no alternative», la embestida con la que la combinación de ortodoxia económica y necesidad busca que la democracia no se convierta en un obstáculo; el retorno de la vieja idea antidemocrática de que el pluralismo es negativo. Y así la elección sigue batiéndose en retirada, arrinconada por quienes consideran que la voluntad de los ciudadanos no tiene nada que decir frente a la inexorabilidad de las medidas que hay que tomar. Son los expertos los llamados, los expertos que se reúnen a puerta cerrada y hasta altas horas de la madrugada en los despachos. Esto es ciencia (y en la ciencia cabe la causalidad y eventualmente la casualidad pero nunca la voluntad). Todas las iniciativas destacan este aspecto y a sumarse a él llaman a los Estados miembros.

Así pues, hay que hacer lo necesario para salvar al Euro (la frase de Draghi) Pero, ¿qué es lo necesario? La respuesta que dan las instituciones cierra el círculo. La austeridad. Por ello, cuando a partir de este momento se hable de las medidas necesarias será siempre para aludir eufemísticamente a la austeridad. Cualquier otra alternativa, incluso, cuando es apo-

yada por la solvencia de economistas como Krugman y Stiglitz queda inmediatamente desacreditada.

No es éste el momento de seguir íntegramente la secuencia, por lo demás bien conocida. Baste destacar sólo algunos aspectos para certificar la conclusión (que creo que nadie puede dejar de compartir) de que la gestión de la crisis se ha llevado a cabo a través de instrumentos completamente atípicos que han desfigurado tanto la estructura normativa como la orgánica de la propia Unión y de los Estados Miembros. En particular, por lo que se refiere a la UE creo que los siguientes aspectos suponen ejemplos adecuados: la propia estructura normativa del Tratado de Lisboa ha resultado ser inservible. Los mismos mecanismos para adecuarla a las nuevas necesidades surgidas, sobre todo durante la crisis de la deuda de 2010, son el reconocimiento perfecto de que se renuncia a que el ejercicio de potestades públicas por parte de instituciones representativas tenga capacidad para salvar al Euro. Creo que nada mejor que el MEDE representa lo que estamos relatando. Todo el debate jurídico se centra finalmente en el dinero. Sobre el dinero hablan las comunidades políticas nacionales y sus Tribunales, y cuando se consigue que los Estados que más aportan para los fondos de rescate (como Alemania) apoyen las medidas, el argumento que más se convoca no es, desde luego, la solidaridad en el seno de una comunidad (un argumento político), sino la fuerza de la necesidad y el egoísmo. En lo que se refiere al entramado orgánico la crisis ha llevado al predominio de la Comisión y sobre todo a la definición del BCE como pieza clave cuyas manifestaciones son esperadas por los actores políticos y los mercados como si fuera el Oráculo. Ni que decir tiene estos órganos carecen de la legitimidad que una democracia exige. En particular, el último es completamente ajeno a la institución de la responsabilidad política.

Por otro lado, y en particular, la irrupción de la necesidad en el ámbito de los Estados miembros ha sido todavía más disruptiva, si bien hay que distinguir claramente entre aquellos Estados Miembros golpeados de aquellos que han resultado incluso beneficiados. Decimos que ha sido más disruptiva porque siempre hemos tenido presente la particular filiación económica de la UE y sus particulares carencias en el ámbito político (el famoso déficit democrático). Pero los Estados seguían siendo considerados el ámbito político por excelencia, el último bastión del pluralismo, de la di-

sensión y de las posibilidades de hacerla valer. Y cuando elementos constitucionales de su identidad constitucional saltan por los aires porque no cabe otra alternativa, la crisis además de económica pasa a ser política, constitucional, y hasta moral.

Veamos: la primera de las circunstancias que hacen evidente que no hay una pluralidad de alternativas es la forma en la que se decide que se ha de incluir el principio de estabilidad presupuestaria en los ordenamientos de los Estados Miembros. Una carta de recomendación del Presidente del Banco Central Europeo dirigida a los Gobiernos (carta que en España conocemos porque se hizo pública en Italia —y recientemente la hecho pública el Presidente de entonces Rodríguez Zapatero) en el verano de 2011 consigue que en España se produzca la reforma del art. 135, la segunda reforma de la Constitución de su historia (indiscutiblemente la más importante). Dos semanas de agosto, con el Gobierno (socialista) atenazado, con el Parlamento atenazado, con el Tribunal Constitucional atenazado (¿es posible imaginar que fuera posible ni siquiera admitir a trámite el recurso de amparo planteado por algunos diputados?), sin intervención de los ciudadanos, han bastado para modificar nuestro marco jurídico esencial de convivencia, nuestro Contrato Social, nuestro proyecto de autodefinition colectiva. Ese es el sacrificio que ofrecemos para calmar a los mercados (fortalecer la confianza se dice en la Exposición de Motivos de la Reforma), porque es la única salida. Porque es necesario (aunque la propia Constitución destaque que en situaciones de necesidad declarada no es posible proceder a su reforma). Probablemente éste sea el mejor ejemplo de cuanto se viene manteniendo en este texto. Cuando se asume que las Constituciones se pueden modificar a través de un procedimiento que rivaliza en celeridad con el que la Norma fundamental establece para los decretos-leyes estamos ante la vuelta de la doctrina de la Razón de Estado. En otras palabras, asistimos a la huida de las grandes decisiones del mundo del derecho y a la crisis de la propia idea que la Constitución ha venido representando durante decenios. ¿Qué queda del poder constituyente? ¿Qué de la legitimación de la Constitución? ¿Qué se les dice a los ciudadanos?

Pero no menos importante ha sido el modo en que la combinación entre necesidad, economía y rechazo de la política se ha manifestado en el ámbito de la forma de gobierno y en el proceso de elección de los titulares

de las instituciones representativas. Podemos señalar en este sentido en primer lugar cómo los procesos electorales desde la crisis de la deuda soberana en los países rescatados o en riesgo de serlo se han visto inequívocamente marcados por este hecho, hasta el punto de que se ha hecho evidente a los ciudadanos que su intervención, si bien sigue admitiéndose como necesaria, no es definitiva de una dirección política que no admite margen. Hay que recordar en este sentido las manifestaciones reveladoras del Presidente del Eurogrupo Jean Claude Juncker antes de las elecciones legislativas portuguesas de junio de 2011: «Gobierne quien gobierne, Portugal tendrá que hacer los recortes previstos». Difícilmente se puede despreciar más a la democracia en tan pocas palabras. En segundo término, tenemos que reparar en cómo la crisis y su gestión ha llevado en diversos países europeos a cambios de gobierno y, en especial, al resurgimiento de la tecnocracia como modelo. La democracia implica elección y la tecnocracia supone que hay unos técnicos que dominan las claves de funcionamiento de un mecanismo y por tanto que no hay más opción para corregir sus desviaciones que las que la ciencia con su asepsia proclama. Durante años esta polémica había dejado de ser tal porque la mera reclamación de un gobierno tecnocrático arrojaba sobre el que la expedía el descrédito merecido de quien se atreve a cuestionar la capacidad de los ciudadanos para señalar su futuro (reclamar un gobierno tecnocrático fue, en un momento, como reclamar el sufragio censitario). Sin embargo, la crisis en la que actualmente vivimos ha provocado sin arrobo la reclamación de gobiernos tecnocráticos. Asumido que los Estados son empresas, que sus cuentas tienen que estar saneadas y que la ciencia contable es la que se ocupa de esta labor se ha visto natural cerrando el círculo proponiendo contables como regidores. Y una vez creado el caldo de cultivo intelectual, los contables se han hecho necesarios, han sido reclamados por Europa. El estudio del caso italiano resulta aquí paradigmático y ejemplifica una perversa dinámica: Europa nos dice lo que tenemos que hacer y coloca a un operario y como, pese a todo, las elecciones se siguen celebrando (y la opinión pública que les sirve de base sigue siendo nacional) los ciudadanos rechazan al tecnócrata y vuelven por sus fueros. Las circunstancias en las que se han verificado las últimas elecciones italianas han puesto, qué duda cabe, sobre aviso a las instituciones europeas sobre los pretendidos milagros de la tecnocracia. El tecnócrata per-

dió estrepitosamente, irrumpió una fuerza política difícilmente clasificable (y por ello difícilmente previsible) y Berlusconi mantuvo un importantísimo apoyo electoral, convirtiéndose de nuevo en clave para la gobernabilidad del país. Afortunadamente el «político» Letta ha conseguido, aparentemente, lo que el «técnico» Monti no pudo: acabar políticamente con Berlusconi.

También son, desde luego, muy relevantes para comprobar que cualquier concesión a la elección es considerada como un riesgo a evitar a toda costa, las reticencias a la participación ciudadana. Ya he señalado como los procesos electorales se han visto afectados. Pero todavía se ve con más claridad el miedo a la voluntad de los ciudadanos cuando se observan las reacciones que provocan el anuncio de la convocatoria de un referéndum en los países rescatados. Ante el mero anuncio de celebrarlo en Grecia, el principal diario progresista español llamó incendiario al Primer ministro Papandreu. Cuándo llamar a la participación directa de los ciudadanos es incendiar es que se ha asumido que la democracia no es apta como principio de gobierno.

También afectan claramente a las señas de identidad de la forma de gobierno de los Estados miembros (hasta el punto de quedar claramente deformadas) ciertas actuaciones como la comparecencia del Presidente del BCE, Mario Draghi, ante el Parlamento español el 12 de febrero de 2013, que sólo fue aceptada una vez que desde el BCE se obtuvieron garantías de que iba a ser en secreto. El principio de publicidad parlamentaria, consustancial a la democracia, pasa a ser una nueva víctima del Estado de necesidad no declarado y de la Razón de Estado como principio operativo.

Todo esto hace evidente una vez más que quienes nos gobiernan nominalmente no son quienes de verdad toman las decisiones y que por tanto quiebra uno de los elementos fundamentales del constitucionalismo, que es el del control del poder y la exigencia de responsabilidad jurídica y política. Este es un aspecto hasta ahora inexplorado en este trabajo: la decisión necesaria priva de todo su contenido a la responsabilidad porque quien no gobierna o quien sólo tiene una opción no puede ser sometido a juicio ni jurídica ni políticamente por las consecuencias que ésta desencadene. El poder bajo la necesidad se presenta como un «no poder» y desde este punto de vista es incontrolable.

Así las cosas, cuando la democracia aparece claramente desfigurada y sin horizonte, ni en lo que se refiere a la designación de los titulares de las

instituciones representativas ni en lo relativo a lo que estos pueden llevar a cabo, cuando se reduce lo posible a lo necesario, no debe extrañar que surjan movimientos ciudadanos de diverso signo que contesten radicalmente este estado de cosas. De esta forma, hemos asistido al surgimiento de partidos populistas y antisistema que son así una de las consecuencias de la reducción de la política a la necesidad. Representan la vuelta a la nuda decisión.

Una vez comprobados algunos de los efectos de la hipóstasis del concepto de necesidad en la forma de gobierno de los Estados miembros, los efectos que han provocado que, sin duda, pueda hablarse de una crisis constitucional interna, al menos en los Estados sometidos a la crisis de la deuda soberana (un aspecto destacable puede ser ver como, por el contrario, Estados como Alemania han aprovechado la oportunidad para fortalecer sus señas de identidad constitucionales más arraigadas y en particular, el control del Parlamento Alemán sobre el presupuesto y la capacidad del TCA para interpretar el entero marco constitucional), puede ser interesante reparar también en un efecto reflejo: el que tiene sobre los sistemas de fuentes internos, centrándonos ahora en el caso español. Desde luego ya hemos advertido como ha resultado afectada la norma suprema del ordenamiento jurídico español, la CE, a consecuencia de una voluntad informalmente expresada. Pero no terminan, desde luego, aquí las manifestaciones de la necesidad. Puede verse así cómo la fuente que ha servido para que el Estado satisfaga las exigencias de la UE y la troika ha sido fundamentalmente aquella fuente que el ordenamiento jurídico español reserva para las situaciones de «extraordinaria y urgente necesidad»: el Decreto-ley, caracterizado por la menor legitimidad desde el punto de vista democrático (por comparación con la ley). Si nos atenemos al año 2012 podemos comprobar cómo se dictaron 29 Decretos-leyes. De igual manera se han visto sustancialmente modificadas en su posición y régimen jurídico las leyes de presupuestos, además de las propias exigencias a las que la CE sometía las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en los Tratados Internacionales (por el hecho de que el MoU, y las reformas estructurales en él asumidas, no hayan requerido siquiera intervención parlamentaria).

Seguidamente, con una importancia definitoria, a las correcciones sufridas por las formas de gobierno y los sistemas normativos de los Estados miembros a resultas de la aplicación estricta de la doctrina de la necesidad,

hay que sumar las consecuencias negativas en lo que se refiere a los derechos sociales constitucionalmente garantizados. La limitación constitucional del déficit y la garantía absoluta del pago de la deuda ha hecho retroceder la garantía de los derechos que necesitan una aportación económica. Para salir de la crisis se necesita austeridad en las arcas públicas (arcas públicas que han sido desvalijadas para poder rescatar a los bancos) y sólo el dinero público garantiza la sanidad y la educación públicas y la asistencia a los más desfavorecidos. La crisis es en este punto la del Estado social, la del modelo social europeo.

Y en último lugar, también se ha proyectado el mantra de la necesidad sobre la estructura territorial interna. En Estados profundamente descentralizados como España la dimensión teológica adquirida por el principio de austeridad está llevando a una reducción evidente de la autonomía financiera (y política) de las Comunidades Autónomas y a que se hayan reabierto querrelas territoriales para conseguir los sistemas de financiación más favorables. La necesaria austeridad es la coartada perfecta para unos intentos de recentralización que a su vez dan alas a la ruptura del consenso territorial alcanzado en la CE y a las reclamaciones de independencia política de, por el momento, la Comunidad Autónoma de Cataluña.

#### 4. CONCLUSIONES

La deliberación y la elección son la esencia de la democracia. Suponen la determinación libre del futuro llevada a cabo por sujetos responsables tomados de uno en uno (el voto igual) y expresada fundamentalmente en elecciones periódicas. Lo posible remite a la omnipotencia de la ley, a la voluntad general que se remonta a la Ilustración, al pensamiento de la posibilidad. Lo imposible en el derecho sólo puede determinarse por el derecho superior y por las leyes de la ciencia. La necesidad es un concepto en el que no hay elección o en el que la elección es sólo instrumental y encaminada a la consecución de lo que se estima como necesario. Es un término propio de la ciencia, de las relaciones causales, y también de las relaciones políticas (bajo la forma de la doctrina de la Razón de Estado) pero que tiene un difícil encaje con la democracia.

Afrontar la crisis económica que afecta a la UE hipertrofiando el concepto de necesidad y desvalorizando el de elección conduce a que la crisis alcance una dimensión política en el proyecto europeo desconocida hasta ahora. En este sentido, si no se recuperan los conceptos de política, legitimidad, soberanía popular, en definitiva, de democracia y elección, de modo que surja un auténtico gobierno europeo sometido a la responsabilidad política de los titulares de la soberanía, difícilmente superaremos la crisis político-constitucional y moral (porque la democracia es un proyecto individual y colectivo de emancipación) que asola a la UE y a los Estados-Miembros.

Sin embargo, no es esperable que esta recuperación tenga lugar espontáneamente o porque las instituciones asuman como contundente intelectualmente este conjunto de argumentos. La verdad también estaba al lado de Martin Luther King y se necesitó que la calle reclamara el ejercicio del poder que las normas le habían atribuido. Aquí también la calle, la opinión pública, los movimientos ciudadanos, los Tribunales, quedan cómo última esperanza de la democracia como elección.

**Resumen:**

*Este trabajo comienza presentando la estructura conceptual binaria que a menudo presenta la teoría constitucional. A partir de aquí se centra en reflexionar sobre dos conceptos, el de elección y el de necesidad. El primero lo sitúa como uno de los elementos necesarios para el funcionamiento democrático del Estado. El segundo destaca actualmente en las soluciones arbitradas frente a la crisis económica y amenaza con socavar la efectividad del principio democrático.*

**Palabras Clave:** *Derecho constitucional, democracia, elección, necesidad, crisis económica.*

**Abstract:**

*This paper begins with a general exposition of the binary structure in constitutional theory. From this point of view, the author goes through two main concepts, election and necessity. The first one is at the core of the democratic functioning of the State. The second builds the theoretical answers to the economic crisis and it has the risk of undermining the democratic principle.*

**Keywords:** *Constitutional law, democracy, election, necessity, economic crisis.*