reCHERches

Culture et histoire dans l'espace roman

15 | 2015

Crise(s) dans le monde ibérique et ibéro-américain

La Unión Europea como democracia compleja

Daniel Innerarity

Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/cher/3439>

DOI: 10.4000/cher.3439

ISSN: 2803-5992

Editor

Presses universitaires de Strasbourg

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 diciembre 2015

Paginación: 11-38

ISBN: 978-2-86820-913-9

ISSN: 1968-035X

Referencia electrónica

Daniel Innerarity, «La Unión Europea como democracia compleja», *reCHERches* [En línea], 15 | 2015,

Publicado el 01 diciembre 2021, consultado el 15 diciembre 2021. URL: <http://journals.openedition.org/cher/3439> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/cher.3439>

Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

La Unión Europea como democracia compleja

DANIEL INNERARITY

Universidad del País Vasco

Premio Nacional de Ensayo (2003)

Premio Príncipe de Viana de la Cultura (2013)

¿Cuáles son los criterios para juzgar la calidad democrática de la UE? ¿Quién lo acredita? ¿Es posible compatibilizar nuestros criterios democráticos con la complejidad intensiva y extensiva de una *polity* como la Unión Europea?

Para responder adecuadamente a estas preguntas conviene partir de la constatación de que no disponemos de una teoría de la democracia adecuada a entornos de mayor complejidad que los estados nacionales. Por eso resulta inexcusable un ejercicio de taxonomía política que no sacrifique la complejidad de la Unión a la comodidad de nuestros conceptos conocidos. Sin tomar en cuenta las principales innovaciones democráticas de la UE – que he sintetizado aquí en la pluralización de los criterios democráticos, la indeterminación del poder y la sustitución de la territorialidad por la diferenciación funcional – no es posible criticar sus deficiencias democráticas. Esta falta de consideración acerca del proceso de integración es lo que convierte en algo cuestionable ciertos intentos de controlar nacionalmente la democraticidad de las decisiones comunitarias como trato de analizar sumariamente a continuación.

Concluyo señalando que tal vez la democracia en Europa se encuentre en un momento «madisioniano» y algunos de los argumentos de los federalistas americanos pueden servirnos para legitimar instituciones y procesos que tienen más que ver con la distancia republicana que con la inmediatez soberana.

Lost in translation

Si la poesía, como afirmaba Robert Frost, es lo que se pierde al traducir un poema a otra lengua, podría decirse que toda la dificultad del rompecabezas europeo consiste en transitar de un nivel a otro sin perder el horizonte normativo de la democracia ni sacrificar la especificidad de cada plano institucional. No

parece ser una tarea fácil, a juzgar por la cantidad de extrapolaciones invasivas que están en el origen de nuestras dificultades conceptuales y pragmáticas a la hora de dar con el formato adecuado de la democracia en Europa.

Es una práctica habitual, tanto en los científicos como entre la gente corriente, partir de lo conocido para entender mejor lo desconocido o nuevo. La comparación es un instrumento generalmente útil para evaluar realidades diferentes. Pero este ejercicio puede acabar mal, intelectualmente y en la práctica, cuando la comparación se refiere a objetos de naturaleza muy diferente y más que por analogía se procede por asimilación o extrapolación. Buena parte de las dificultades de entender la novedad de la Unión Europea se deben precisamente al hecho de que muchos de los conceptos que se aplican al estudio de la integración europea proceden de disciplinas como el derecho o la ciencia política, que permanecen básicamente vinculadas al universo conceptual del estado nación. En el campo del constitucionalismo europeo es difícil evitar un «*touch of stateness*» (Shaw / Wiener 1998: 65). También la sociología es una hija del estado nacional y ha acompañado con sus análisis el surgimiento y desarrollo de la estatalidad moderna y la integración social. La filosofía política, en cambio, no está tan condicionada por esa tradición estatal (lo que no le exime de cometer otros errores, por supuesto), y tal vez por ello su enfoque tenga un valor especial para enriquecer los estudios europeos con nuevos conceptos.

De tales errores de traducción no nos han protegido las exhortaciones autorizadas a respetar la peculiaridad del proceso de integración europea. Hace años advertía Luhmann contra el error de extender nuestras categorías sociales al plano europeo o mundial (1997: 145) y Weiler alertaba frente a los «problemas de translación» (1999: 270). A juicio de Beck y Grande, la dificultad de entender la Unión Europea tiene su causa precisamente en el hecho de que se la contempla con conceptos que provienen del horizonte estatal (2004: 10). La «falacia analógica» (Majone 2009) es la causa de una gran parte de nuestra perplejidad teórica y nuestra incapacidad práctica para gobernar democráticamente una realidad política que difiere notablemente del Estado nación.

De este marco conceptual tampoco se libra cierta invocación de la «rareza» europea; cuanto más se alude a la peculiaridad de la Unión, más se da a entender que el Estado nación sigue siendo el horizonte conceptual triunfante y el punto de fuga de nuestras expectativas normativas. Desaprovechamos así una ocasión para entender hasta qué punto la integración europea es una respuesta a los desafíos de un mundo más integrado y no una reacción contra estas nuevas realidades. Afirmar que la Unión Europea es una realidad *sui generis* sirve para lograr el encanto de lo inclasificable. El problema es que así no conseguimos librarnos del marco categorial de la estatalidad, porque en el fondo estamos queriendo decir que no es un estado. Una definición negativa de la Unión afianza el dominio de las categorías negadas. De hecho, nuestros actuales debates están polarizados entre quienes la conciben como un estado federal o quienes defienden una federación de estados; en uno y otro caso la estatalidad continúa siendo la categoría dominante. De todas maneras, apelar a que la Unión Europea

es una institución *sui generis* no resuelve mucho, pues habría que decir si se trata de un estado *sui generis* o una institución internacional *sui generis* (Kumm 2011: 115-116).

Muchos de los equívocos a la hora de pensar la integración europea proceden de estos «errores de traducción». El primer desafío que tenemos que afrontar es de tipo cognitivo y consiste en concebir la integración europea sin categorías estatales. Y es que el debate acerca de la democracia en Europa ha estado polarizado por los intergubernamentalistas y los federales, entre los cuales hay un acuerdo de fondo, una plantilla tácita, en virtud de la cual es el estado nacional la referencia básica. El intergubernamentalismo no explica suficientemente la dinámica de la integración europea; pero buena parte del transnacionalismo no hace otra cosa que replicar en el nivel europeo los conceptos del estado nación. Ambas perspectivas son igualmente estatocéntricas porque o bien consideran a los estados miembros como el protagonista principal o bien aspiran a que Europa se convierta en un estado.

La analogía con el estado nacional es equívoca tanto si hablamos del estado nación como modelo al que la Unión debería aspirar o como realidad de la que no puede despegarse. Por supuesto que la UE está compuesta de estados, pero su naturaleza se malinterpretada siempre que se la reduce – conceptualmente o en la práctica – a una mera agregación de estados. El hecho de que la UE no sea propiamente un estado no significa que se limite a mediar entre los estados y que de ello reciba su legitimación. El error básico es entender la Unión Europea como la mera proyección en otra escala de las categorías del estado nacional o como la reorganización de espacios ya existentes, en lugar de como la configuración de un espacio nuevo y una entidad política diferente.

La UE representa una evolución más en el movimiento que va desde las formas territoriales de diferenciación propias de los estados nacionales hacia la diferenciación funcional del mundo contemporáneo. Su estructura híbrida está vinculada a este proceso. La UE ha venido en ayuda de los estados que eran incapaces de cumplir determinadas funciones y ha proporcionados a sus ciudadanos muchas oportunidades; pero este cambio de escala no se puede hacer sin que se modifiquen algunas cosas a las que estábamos habituados. A pesar de lo cual, la Unión Europea no es un sustituto, ni una mera corrección defensiva, ni una prótesis de los estados. Los equivalentes funcionales son solo análogos, no remplazan perfectamente lo anterior; nos obligarán a alguna que otra modificación de nuestras expectativas democráticas.

Si concebimos adecuadamente la integración europea, estaremos en condiciones de proponer soluciones adecuadas para sus evidentes deficiencias. Podremos evitar, de entrada, el error que tiene su origen en una translación categorial indebida. Por ejemplo: una gran parte (aunque no todo, ciertamente) de lo que se llama «déficit democrático» de la UE procede precisamente de una indebida proyección del modelo nacional al plano europeo. No es tanto que haya ciertos déficits en la Unión Europea sino que es imposible crear una

entidad política en el siglo XXI y a partir de estados nacionales existentes según el paradigma de la estatalidad democrática moderna. En cualquier caso, hay que distinguir siempre entre las deficiencias democráticas que deberían ser corregidas de aquellas que proceden del contraste que resulta entre el formato estatal de la democracia y los nuevos espacios transnacionales.

Quienes reivindican para la Unión momentos constitucionales u oportunidades de democratización están dando a entender que conciben una Europa «*ready for Hegel*» (Schwengel 1999: 68), como si el concepto y la praxis democrática de los estados nación fueran los únicos posibles los ejemplos que deban imitarse en otros ámbitos con mayor interdependencia y complejidad.

Cuando se afirma taxativamente, por ejemplo, que en Europa no se dan las condiciones para que haya una verdadera democracia o para que pueda darse una efectiva redistribución, ¿a qué condiciones nos estamos refiriendo? ¿A las del estado nación? La estatalidad, aunque sólo sea de manera implícita e involuntariamente, sigue siendo el criterio de referencia al que se aspira. Un ejemplo de translación indebida es, por ejemplo, lamentar que no se haya producido una «europeización de las masas» similar a la que tuvo lugar en los procesos de construcción de los estados nacionales (algunos muy deficientes, por cierto) durante el siglo XIX, como lamenta, por ejemplo, Majone (2009: 23).

Ahora bien, prueba de que los insatisfechos no siempre tienen razón es el hecho de que algunas propuestas de solución sean todavía más insatisfactorias que los problemas detectados. Las protestas apuntan en la dirección correcta – transparencia, participación, control democrático – pero se equivocan cuando no aciertan a imaginar otra forma de legitimidad que pueda valer para espacios y decisiones que ya no están en el ámbito del estado nacional y es muy improbable que regresen a ese terreno conocido. En algunas de las propuestas para mejorar la democracia en la Unión – otorgar más poderes al Parlamento Europeo, restringir el veto de los estados en el Consejo de Ministros o hacer que la Comisión sea responsable frente al electorado – cuya pertinencia no es este el momento de tratar, no hacen suficiente justicia a la complejidad de la UE y revelan que en el fondo se está pensando con categorías estatales y proyectándolas al nivel europeo. Esta translación no es siempre inconveniente, pero debe llevarse a cabo con reflexividad, sin automatismo, respetando la peculiaridad de la construcción europea y la diversidad de valores que están en juego en su delicado equilibrio.

Sólo seremos capaces de resolver estos dilemas políticos si conseguimos liberar a las categorías del pensamiento social y político de su formato estatal, sin ignorar su actual persistencia. La democracia representativa debe ser reinterpretada para entender, describir y valorar la Unión Europea. Para elaborar un concepto de democracia aplicable a Europa – un «*europafähigen Demokratiekonzept*» (Benz 1998: 357) – no tenemos otro remedio que «*resetting the standard*», lo que no necesariamente significa una menor exigencia democrática. Implica, fundamentalmente, no generalizar una constelación histórica determinada, como las identidades nacionales construidas en el siglo XIX. En las teorías dominantes

los criterios para juzgar el carácter democrático de la UE son tomados, explícita o implícitamente, del ejemplo de los estados nacionales. Esto significa, entre otras cosas, perder de vista el carácter contingente y controvertido de las naciones estado (Wiesner/Palonen/Turkka 2011: 11). El tipo de configuración del espacio político que realizó la modernidad con la invención del estado – su contraposición típica entre estado y sociedad, la relación entre identidad y territorio, la invención de la soberanía – no es ni la única ni la mejor posibilidad de realización de la democracia. Dado que el proceso de integración europea desarrolla una estructura que va más allá de la cooperación entre estados pero que no se puede asimilar al concepto de estatalidad, puede adivinarse que en dicho proceso aparecerán posibles alternativas al estado moderno que habían sido marginalizadas (Diez 1996: 256). Exploremos estas posibilidades en vez de tratar de reduplicar en otra escala los espacios conocidos.

Un ejercicio de taxonomía política: *the nature of the beast*

Muchos de nuestros desacuerdos acerca de qué grado de integración es deseable tiene su origen en la discrepancia de partida acerca de cómo entender la Unión Europea. Por este motivo, cualquier reflexión filosófica acerca del futuro de la integración debe estar antecedida por un ejercicio de *eurotaxonomía* y contestar a la pregunta acerca de qué tipo de animal es la Unión Europea, aclarar en lo posible «*the nature of the beast*» (Risse-Kappen 1996: 34). Para no errar en el diagnóstico es necesario hacer justicia al complejo conjunto de prácticas y regulación negociada propio de una entidad política post-jerárquica (Tully 2008; Wiener 2008) cuyas estructuras de gobernanza han emergido como respuestas a las necesidades funcionales relativas al manejo de una creciente complejidad social.

La principal complejidad de la UE – sus tensiones a veces contradictorias, el carácter tortuoso de sus compromisos, la institucionalidad multinivel o como queramos llamarlo – procede de la necesidad de compaginar las realidades estatales que la componen con los desafíos de una gobernanza transnacional. La complejidad europea no depende tanto de la cantidad de los agentes que actúan como de la diversa naturaleza de las experiencias y principios que deben ser atendidos si es que estamos ante una verdadera integración. Dicho paradójicamente: no hay ningún camino viable si mantenemos la contraposición entre lo nacional y lo transnacional (pero tampoco si nos desentendemos absolutamente de ella).

Esta complejidad constitutiva nos enfrenta siempre a un dilema: en relación con el «*pouvoir constituant*» no es posible escapar de las exigencias consensuales de una comunidad configurada mediante un tratado, mientras que el «*pouvoir constitué*» tiende a decidir por mayoría, lo que presenta rasgos de federalidad. La obligación consensual asegura la pluralidad multinacional, mientras que la regla de la mayoría proporciona capacidad efectiva de decidir. No se pueden suprimir ambos rasgos sin modificar sustancialmente el carácter de la Unión,

su complejidad constitutiva. Por eso la UE no parece que vaya a ser un estado federal en el sentido clásico sino un sistema mixto con rasgos cada vez más federales pero que mantenga al mismo tiempo la textura de la cooperación internacional. Wallace (1994: 272) la define como:

[...] a constitutional system wich has some state attributes, but wich most—or all—of its constituent governments do not wish to develop into a state, even while expecting it to deliver outcomes wich are hard to envisage outside the framework of an entity wich we would recognize as a (federal) state.

La UE es una construcción para acomodar la diferencia que plantean un conjunto de instituciones que combinan el intergubernamentalismo y el supranacionalismo, lo que justificaría a juicio de algunos fusionar ambos términos en la expresión «supranacionalismo intergubernamental» (Ludlow 2005). Su constelación multinivel está compuesta por estructuras de gobierno intergubernamentales, supranacionales y transnacionales. De ahí que pueda definirse a la Unión Europea como una «*sinthetic polity*» formada por estados constitucionales ya establecidos que se integran a través del derecho constitucional (Fossum/Menéndez 2011: 216). Esta gran innovación puede ser calificada de pluralista porque hay un solo derecho constitucional pero una pluralidad de instituciones que pueden interpretar y aplicar ese derecho con autoridad.

Tener en cuenta este complejo equilibrio plural es básico para diagnosticar bien el llamado déficit democrático y proponer soluciones razonables. El debate que ha generado esta cuestión obedece en buena medida a que la valoración del tipo de gobernanza de la Unión dependerá de que tengamos como modelo el compromiso democrático del estado nacional clásico o el terreno inexplorado de lo transnacional.

Europa tiene una forma muy compleja de representación compuesta donde se articula la coexistencia de diferentes canales e instituciones que reivindican la representación de los ciudadanos de Europa (Benz 2003; Lord/Pollak 2010). Básicamente la estructura de legitimación de la UE procede de la generalidad de la ciudadanía a través del Parlamento Europeo y desde los estados representados en el Consejo Europeo. Los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo directamente elegido, el Consejo Europeo, la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil pretender representar a los ciudadanos en sus diversas facetas. Todo ello hace de la Unión una entidad política multinivel, poliárquica, con un equilibrio institucional fluido y complejo.

En cualquier caso, a la UE le corresponde un concepto de democracia específico a su propia naturaleza. Si se concibe la Unión como algo nuevo, esta novedad debe reflejarse también en las exigencias democráticas que le planteamos. El Tratado de Lisboa así parece entenderlo al plantear un plexo de legitimidad que incluye tanto procedimientos directos como mediados. Pero la complejidad de su equilibrio institucional nos avoca siempre a un dilema, a una tensión no resuelta – y que probablemente deberíamos proteger así, abierta,

recordándonos la provisionalidad y revisabilidad de las construcciones humanas – entre la definición de la democracia europea como la articulada por la voluntad de quienes representan a los estados y agregan las voluntades democráticas de sus respectivos electorados, y la idea de una democracia europea como expresión directa de la ciudadanía europea. El carácter ambiguo de la Unión Europea, su posición híbrida en la zona que hay entre un estado federal y una federación de estados, su precario equilibrio constitucional, debería ser considerado como una fortaleza y no como una debilidad, en la medida en que deja abierta la cuestión de cómo articular su unidad política con el mantenimiento de su diversidad.

La Unión Europea es un caso interesante para analizar la complejidad democrática porque en ella se hacen valer toda la riqueza y la dificultad de gobernar democráticamente un entramado institucional complejo. El hecho de que sea una entidad política compuesta («*compound polity*») obliga a desarrollar una teoría democrática que no parta del axioma de la homogeneidad sino que articule lo diferencial y lo común como elementos propios de toda entidad política. En ella se trata, como muy bien ha podido formularse, de «moderar la heterogeneidad renunciando a la hegemonía» (Franzius/Jauss 2012: 46). En este sentido, la UE tiene más constricciones que los estados nacionales, fundamentalmente por la estructura plural de su gobierno, repartida en instituciones, niveles y funciones que se limitan entre sí.

Esta complejidad ha sido sintetizada por Abromeit en ocho ámbitos categoriales: 1. Varios niveles (comunidad, estados miembros, unidades subestatales), 2. Varias dimensiones (territorial, funcional), 3. Modos de decisión formales complejos (institucionalizados), 4. Modos de decisión informales complejos, 5. Actores con varios grados de «europeización», 6. Áreas políticas con diversos grados de «europeización», 7. Políticas que agregan diferentes números de participantes y 8. Bajo diferentes reglas de decisión (Abromeit 1998). Quien se preocupe por cómo articular normativamente esta diversidad debe comenzar renunciando a imponer un principio único de legitimación. «La producción de legitimidad democrática es una tarea tan compleja que no puede llevarse a cabo sin división del trabajo» (Lübbe-Wolff 2010: 280). En una *polity* tan densa las legitimaciones son más complejas y es más difícil articular la responsabilidad democrática.

Podríamos ilustrar esta diversidad de instituciones, planos y elementos ideológicos en el siguiente cuadro (inspirado en Achim Hürrelmann 2007 y Middelaar 2012). En él se visualiza, sobre la base de los niveles federal, técnico e intergubernamental, qué instituciones son consideradas centrales de acuerdo con la visión dominante de la UE, qué tipos de legitimación, gobierno e idea del pueblo les corresponde, así como los elementos ideológicos dominantes según se tenga una concepción u otra de Europa. Sin tener la lógica neutra de un puzle, este cuadro pretende llamar la atención sobre la coherencia de ciertas opciones ideológicas en función de lo que se espera de la Unión así como la necesidad de equilibrar las diversas lógicas que están en juego.

	NIVEL FEDERAL	NIVEL TÉCNICO	NIVEL INTERGUBERNAMENTAL
PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	Representación directa	Deliberativo	Representación indirecta
INSTITUCIÓN CENTRAL	Parlamento europeo	Comisión Europea/Tribunal Europeo de Justicia	Consejo Europeo/Estados miembros
TIPO DE LEGITIMACIÓN	Análoga	Complementaria	Derivada
TIPO DE GOBIERNO	Mayoritario	Deliberativo	Consociacional
DEMOS	Pueblo	Stakeholders	Pueblos
LÓGICA POLÍTICA	Federalismo	Funcionalismo	Confederalismo
ELEMENTOS IDEOLÓGICOS	Democracia directa	Aristocracia	Democracia representativa
IDEOLOGÍA	Republicana	Tecnocrática	Liberal
HORIZONTE CÍVICO	Europa de los ciudadanos	Europa de los expertos	Europa de los estados
MOMENTO IDEOLÓGICO	Madisoniano	Saint-Simoniano	Rousseauiano

La democracia que es posible bajo estas condiciones tiene grandes similitudes con el sistema americano de varios niveles, *checks and balances*, pluralismo de intereses, diversas opiniones públicas y escenarios. El equilibrio institucional de la UE está más cerca de los conceptos de «gobierno mixto» de la primera modernidad (el republicanismo pre-hobbesiano) que de la idea posterior de la división de poderes (Majone 2005). Aunque la constitución americana está basada en la separación funcional de poderes, limitados por los mecanismos de *checks and balances*, y la UE se caracteriza por el poder compartido, hay muchas similitudes entre ambos modelos, lo que aleja un tanto a la democracia europea de la matriz estatal de Westfalia. En ambos casos los países pequeños están suprarrepresentados: en la Comisión hay un comisario por Estado y en el Consejo Europeo el peso de los votos no está en función de la población, mientras que en el Senado americano hay dos senadores por estado, con independencia de su tamaño y habitantes. Esto quiere decir que en ambos casos las decisiones necesitan mayorías muy amplias: una mayoría cualificada en el Consejo y una mayoría de tres quintos en el Senado americano. La consecuencia de ello es que las políticas no pueden ser adoptadas a menos que estén apoyadas por una gran cantidad de intereses políticos. El sistema institucional de equilibrios y contrapesos implica una sensibilidad hacia los intereses nacionales. La cesión de soberanía está compensada por el hecho de que se minimiza el riesgo de lesionar los intereses de los países pequeños. Solo unas instituciones ideadas para ser gestionadas desde el consenso han permitido avanzar en la adopción de políticas comunes, lo que ciertamente nos ha planteado no pocos problemas de indecisión y bloqueo. De ahí que en los últimos años se hayan introducido elementos más propios de una lógica de homogeneidad estatal que de equilibrio interestatal, desde los procedimientos de decisión mayoritarios y que se atienen al tamaño de las respectivas poblaciones hasta la representación directa en las elecciones al Parlamento Europeo. Seguramente será necesario avanzar en esta dirección mayoritaria y federalizante, pero sin olvidar que el tipo de entidad

compleja que es la UE no permite imponer completamente esta lógica sobre la del equilibrio interinstitucional, como si estuviéramos ante una polity de tipo estatal y no frente a una entidad relativamente novedosa que debe reconciliar, dicho paradójicamente, lo estatal y lo postestatal.

La innovación democrática de la UE

La Unión Europea contiene elementos que la singularizan frente al estado nacional, si bien estas características son en mayor o menor medida reconocibles en la historia del estado nacional. Cabría agruparlos en tres características. En primer lugar, la UE radicaliza y complica la diversidad de criterios de democraticidad que ya están presentes en el estado nación. En segundo lugar, este pluralismo tiene como reverso la indeterminación del poder, lo que también supone una radicalización del proceso democrático. Y en tercer lugar, la Unión Europea debe entenderse como una respuesta al proceso de diferenciación funcional y globalización que debilita las formas de poder territorial, de manera que posibilita recuperar espacios de configuración política. Así pues, estas tres propiedades permiten entender que el proceso de integración, lejos de condenarnos necesariamente a una disminución de nuestras expectativas democráticas, contiene posibilidades de avanzar en la lógica de la democratización.

a) La pluralización de los principios democráticos

Las democracias se rigen por una pluralidad de principios que no siempre resultan fácilmente compatibles. El progreso democrático no simplifica este plexo de principios sino que, más bien al contrario, en muchas ocasiones lo vuelve más complejo, por lo que la tarea de equilibrarlos adecuadamente se convierte en su principal desafío. Frente al monismo de algunas de sus versiones más toscas, la renovación de la democracia pasa hoy por la correcta combinación de los diversos componentes de una democracia compleja: representación, efectividad, delegación, elección, participación, asesoramiento, equilibrio, responsabilidad, ninguno de los cuales agota – menos aún bajo las actuales condiciones de complejidad – todas las dimensiones del proceso democrático.

Como el ser de Aristóteles, la democracia se dice de muchas maneras y no siempre es más democrático lo más cercano, inmediato, directo o popular. Hay instituciones que no tienen procedimientos de decisión mayoritaria o cuyos miembros no son electos (o sólo indirectamente), como los tribunales, los bancos centrales o ciertas instituciones regulatorias que no se rigen por la lógica de la decisión popular o la representatividad, sino por otros criterios como la competencia o la independencia. Nadie puede concebir el funcionamiento correcto de una democracia sin estas instituciones cuya democraticidad es muy indirecta.

Esta pluralización de las lógicas democráticas se hace también evidente en el plano de la territorialidad, especialmente cuando examinamos el funcionamiento de entidades políticas compuestas (*compound polities*) como los estados federales o la Unión Europea. La mayor parte de los estados federales mezclan mecanismos mayoritarios, contra-mayoritarios y no-mayoritarios en un esfuerzo de equilibrar la unidad y la diversidad, según se trate de instituciones diversas como la elección del presidente, un tribunal constitucional, un senado o un banco central. No hace algo muy diferente la UE, con el elemento federal más restringido en función de lo limitado de sus competencias en ese nivel.

La democracia en la Unión Europea (y en otro tipo de entidades políticas) se realiza mediante una pluralidad de estrategias y no exclusivamente a través de la aceptación. Algunos han resumido la pluralidad europea de principios de legitimación en torno a cuatro vectores: indirecto, parlamentario, tecnocrático y procedimental (Lord/Magnette (2004: 188), ninguno de los cuales puede ser tomado en solitario y desconsiderando todos los demás. Por decirlo de una manera gráfica, se podría afirmar que la Unión Europea combina los clásicos elementos de la aristocracia (la Comisión), la democracia directa (el Parlamento Europeo) y la democracia indirecta (el Consejo, es decir, los estados miembros). Mejorar la democracia europea no puede consistir sino en reequilibrar esos criterios conforme al tipo de asuntos que estén en juego.

b) El poder indeterminado

Una de las novedades más destacables y de mayor significación democrática tiene que ver con algo que, según se mire, puede no ser considerado más que como una dificultad. Me refiero al principio de que cuanto más avanzado es un sistema y más democrática su cultura política, más indeterminada resulta la definición última del poder, la supremacía, la identificación de la responsabilidad, la centralidad que convierte todo en inteligible, la fuente originaria de la autoridad o como lo queramos denominar. Este asunto ha sido motivo de múltiples discusiones, que se han ido declinando en torno a la disputa sobre la supremacía, el pluralismo constitucional o el control de democraticidad de las instituciones supranacionales.

Desde el punto de vista de su ontología política la UE es una entidad política sin centro, una «comunidad política con diversos niveles de agregación» (Schmitter 2001). Las instituciones europeas están fuertemente interconectadas pero sin un claro orden jerárquico. El sistema combina principios supranacionales e intergubernamentales en una estructura multinivel y pluralista, más consensual y cooperativa que antagonista y jerárquica. No hay un «punto de Arquímedes» desde el que se despliegue toda la autoridad legal y política (Schütze 2012: 211). La UE plantea un desafiante cambio de paradigma frente al monismo legal y la lógica jerárquica que proceden de la tradición estado-céntrica. Las prácticas europeas de gobernanza son «heterárquicas»; la autoridad no está ni centralizada ni descentralizada sino compartida (Neyer 2003: 689). De ahí la profusión de

expresiones como «gobernar sin gobierno» (Rosenau, Czempiel, Zürn), «derecho más allá del estado» (Volcanseck, Neyer), o «constitucionalización de la política internacional» (Stone) para tratar de identificar un modelo de gobernanza que relativiza el monopolio de la representación de los propios intereses en el contexto de complejas estructuras multi-nivel, en medio de redes transnacionales que se solapan sin formar estructuras jerárquicas que se asemejen a las estatales.

Esta circunstancia está en el origen de las quejas acerca de asuntos en apariencia tan diversos como su falta de inteligibilidad, su intransparencia, su difícil *accountability* o su débil liderazgo. Detrás de esos déficits hay sin duda carencias que deben corregirse, pero también propiedades que, bajo un cierto punto de vista, pueden ser consideradas incluso como conquistas democráticas. Es cierto que «la falta de transparencia de la *«Politikverflechtung»* europea incrementa la imposibilidad de sancionar a una persona singular o un partido a causa de una actuación positiva o negativa» (Höreth 1998: 17). Ahora bien, tal vez estemos juzgando esta cuestión desde la matriz del estado nacional cuando deberíamos aprovechar esta circunstancia para pensar una idea más compleja y menos personalista de responsabilidad, formas de hacer inteligible y responsable el poder compartido (Innerarity 2012).

A la falta de centralidad y la multiplicidad de niveles de la UE, le corresponde ese liderazgo difuso, una escasa polarización y una mayor colegialidad tan poco comprendida. Hay quien interpreta esto como un déficit político pero también puede verse como un estadio avanzado en la evolución de la política, que ha dejado atrás las formas personalizantes del poder soberano.

The problem is not so much that it is impossible to provide a clear picture of the European types of policy-making, it is rather that it is impossible to trace those processes to a set of identifiable authors and thus to deal with the 'intelligibility problem,' whose democratic figure is the 'accountability' problem (Leca 2009). Leadership is lacking not so much because of the personality of the European leaders, but because the present set of institutions, rules, and conventions do not allow for such a role.

En este sentido, Europa es un buen ejemplo de ese «lugar vacío» que según Lefort define el núcleo del poder en las sociedades democráticas, un lugar hoy todavía demasiado monárquicamente ocupado, aunque solo sea por la nostalgia de jerarquías, liderazgos personificados, momentos fundacionales, soberanías retenidas o aspiraciones de asegurar una *«Kompetenz-Kompetenz»*. En la UE no hay un poder central que deba ser conquistado en una competición entre partidos políticos y las políticas no son decididas por un gobierno mayoritario sino por una negociación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En este contexto el lenguaje de la política democrática estatal – gobierno y oposición, competición entre partidos, responsabilidad ante los votantes – sería completamente ininteligible (Majone 33).

El pluralismo constitucional de inspiración republicana puede ayudarnos a entender el equilibrio institucional de la UE, la coexistencia del derecho comunitario con las constituciones estatales y el derecho internacional de una

manera no jerárquica (Zetterquist 2012). Más vale que sustituyamos la metafísica constitucional por la pragmática, podríamos decir. La práctica constitucional puede ser más verdadera que el modelo jerárquico tradicional (Halberstam 2012: 86). Pluralistas constitucionales como Kumm y Maduro llevan esta idea hasta el punto de considerar que la cuestión de una autoridad constitucional última permanece abierta en el derecho de la UE (Kumm (2002; Maduro 2003 y 2012). Desde este punto de vista, la «heterarquía» – entendida como la red de elementos en el cual cada uno de ellos mantiene la misma posición horizontal de poder y autoridad – es considerada superior a la jerarquía como ideal normativo en circunstancias de *competing constitutional claims*. Contra la idea clásica de «supremacía», se trataría de pensar la relación entre los sistemas legales de un modo pluralista más que monista, interactivo en vez de jerárquico (MacCormick 1995: 265), lo que equivale a ir hacia una concepción más modesta y *constrained* de la primacía, como planteó, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su sentencia sobre el Tratado Constitucional (DTC 1/2004).

Hay una larga discusión en torno a cómo debe ser entendido el principio de supremacía del derecho comunitario o – en la dirección inversa – cómo debe asegurarse el límite de la delegación estatal de soberanía. Para unos esto quiere decir que «no hay un núcleo de soberanía que los Estados miembros pueden invocar, como tales, contra la Comunidad» (Lenaerts 1990: 220), mientras que otros piensan que los estados se reservarían siempre un argumento de subsidiaridad o una *Kompetenz-Kompetenz*. En los últimos años se ha ido asentando este condicionamiento, de lo que son buena muestra, en primer lugar, ciertas sentencias de los Tribunales Constitucionales de los estados, pero también es verdad que esta reserva no sería en ningún caso algo rígido sino una «*resistance norm*» que funciona como un «*soft limit*» (Young 2000: 1594). No es cierto que los tribunales constitucionales hayan adoptado una posición contraria a la idea de la primacía del derecho comunitario. Generalmente han adoptado una posición intermedia intentando ofrecer la mejor comprensión de los principios rivales que están en juego (Kumm 2005). El otro ejemplo reciente de condicionamiento nacional de la política europea es la reciente introducción de los parlamentos nacionales en la gobernanza europea con el Tratado de Lisboa. Tampoco deberíamos interpretar esta pretensión como el intento de regresar a una Europa controlada por los estados; es mejor entenderla como el rechazo a la concepción de «un orden legal autónomo y jerárquico», pero no como reposición de una relación jerárquica de otro tipo (Maduro 1998: 8). Como puede comprobarse, la cuestión de la soberanía última no es planteable en la UE en su formato tradicional, con seguridad jerárquica, sino mediante una serie de reservas que la hacen «débil» o contestada, es decir, poco soberana.

Así pues, desde la perspectiva del pluralismo constitucional, la primacía comunitaria no establece una especie de soberanía supraestatal sino que solo regula la interacción entre los niveles que constituyen el entramado institucional de la Unión. En cualquier caso podemos decir que o bien la UE no ha encontrado una solución a la cuestión acerca de quién tiene la competencia de determinar

a quién corresponde la competencia (Schilling 1996; Weiler/Halter 1996) o bien ha dejado de considerarla como un asunto relevante y en esto consiste su principal innovación: la posibilidad de constituir una comunidad política poniendo al margen esta cuestión.

Examinemos el asunto, nuevamente, desde una perspectiva práctica. La peculiar estructura de la UE, sus rondas complejas de toma de decisiones e implementación, es lo que hace hacen que el poder aparezca como débil e indeciso. Sin duda hay en ello muchos aspectos mejorables, pero no perdamos de vista que cuando los instrumentos formales del poder son débiles, asegurar el acuerdo es una parte esencial de su *decision-making*. Como he tratado de mostrar anteriormente, puede que estemos juzgando la calidad política de la Unión desde categorías provenientes del estado nacional y calificamos como débil su peculiar forma de gobernanza porque estamos demasiado acostumbrados a percibir de ese modo a cualquier instancia de decisión compartida y semi-soberana. Una buena prueba de ello es el hecho de que el énfasis en el monopolio estatal de la violencia infravalora la efectividad de procedimientos no coercitivos de gobernanza (Mitchell 1996; Zürn 2005).

Podemos ver en la Europa compleja una manifestación de ese «descentramiento de las democracias» con que Pierre Rosanvallon (2008) indica la pluralización de la vieja voluntad popular – encarnada en el rey o representada en el parlamento, ritualizada en el momento de las elecciones – hacia una desconcentración de la soberanía que se diversifica en momentos, instancias, niveles y funciones. De nuevo, la profundización en la democracia europea no debe pensarse con el pathos del que surgieron los estados nacionales, a través de algo que visualizara sin fisuras al pueblo soberano; nuestro objetivo consistiría más bien en la tarea menos heroica de garantizar el nivel de complejidad y la cultura política de la limitación, mutualización y cooperación entre los diversos niveles y actores.

c) Diferenciación funcional y territorialidad

Como advertía Luhmann, la peculiaridad de la Unión Europea y su evolución, deben ser explicadas en virtud de su relación con el entorno, más que recurriendo a la memoria de eventos históricos (Luhmann 1994). Y en este sentido su definición más radical sería entenderla como respuesta a la sustitución progresiva de la territorialidad por la diferenciación funcional que caracteriza al mundo contemporáneo. El proceso de integración es la respuesta a una serie de cambios sociales muy profundos que se sintetizan en el hecho de que las formas territoriales de diferenciación están siendo progresivamente reemplazadas por estructuras funcionalmente diferenciadas. La UE ha de ser entendida como una estructura transformativa que ha jugado un papel central en el proceso de aminoramiento de las formas territoriales del estado nación y no como una reacción frente a esta evolución.

¿En qué consiste esta evolución? Podemos rastrearla en sus efectos políticos. Las formas territoriales han sido un elemento estabilizador de la primera

modernidad pero cada vez actúan más como limitación para el tipo de operaciones que deseamos realizar. Hoy en día las estructuras territoriales de organización del poder no son capaces de enfrentarse a ciertas dinámicas que tienen muy poco que ver con la territorialidad. Muchos de los problemas de ingobernabilidad del mundo actual se deben al contraste entre los sistemas funcionales del derecho y la política, que aún se caracterizan por una fuerte implicación territorial, con otros sistemas como la economía, el medio ambiente, la comunicación o la ciencia que tienen una relación débil con los espacios físicos. Este es el contexto en el que la UE viene desarrollando unas estructuras de gobernanza que tratan de superar la discrepancia entre unas fuerzas sociales que han impulsado la europeización y una estructura institucional infradesarrollada que es incapaz de gestionar las demandas que se le plantean. En este sentido cabe afirmar que la UE representa el intento de recuperar para la política, por medio de la política supranacional, la expansión desigual de los subsistemas funcionales (Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996).

De todas maneras, cometeríamos un error categorial si nos limitáramos a concebir la UE como una reproducción de las lógicas estatales a mayor escala, ignorando así su innovación institucional. Este es el planteamiento de Habermas, que tiene a mi juicio, en este punto, una escasa ambición teórica: se limita a concebirla como una entidad política que pretende proteger la herencia democrática de los estados nacionales a nivel europeo (Habermas 1998). Esto equivale a considerar la UE como un sustituto de la democracia del estado nación, una mera ampliación o una reacción negativa ante los efectos negativos de la globalización. Pero el sistema político de la UE juega un papel distinto del que desempeñaban los estados, precisamente en la medida en que sustituye la lógica territorial por la lógica funcional. Las decisiones adoptadas en el ámbito de los estados estaban orientados hacia problemas de naturaleza territorial, mientras que las de la UE tienen como finalidad la reducción de las externalidades negativas, las asimetrías entre el nivel de globalización de los diferentes sistemas y los fenómenos de contagio que emergen entre los sistemas funcionalmente diferenciados (principalmente entre el sistema económico y otros sistemas).

En un mundo interconectado, y todavía más en una Europa integrada, las decisiones propias tienen cada vez más efectos por encima de sus límites. El mandato principal de la UE es precisamente regular las externalidades negativas que resultan de las interdependencias. Si tomamos como hilo conductor de su legitimidad esta tarea, entenderemos que la UE no es un protector contra la globalización ni su propulsor. Es una estructura híbrida estabilizadora dentro de la cual debería ser posible la regulación legal y la adopción de decisiones de acuerdo con las realidades estructurales de un mundo progresivamente global y en espacios desagregados. Así pues, en vez de considerar a la UE como una entidad *sui generis*, tal vez sería más apropiado entenderla como una nueva solución para un viejo problema (Lindseth 1999: 630) y que no es sino la configuración de una democracia compleja en entornos sociales y políticos

que son muy diferentes de aquel en el que nacieron nuestros actuales sistemas democráticos.

¿Quién acredita la democracia en la UE?

Desde hace unos años se ha acentuado la resistencia a la hora de reconocer cualquier originalidad democrática o constitucional a la gobernanza europea distinta de la mera «delegación» nacional. Ciertos tribunales constitucionales, con ocasión de revisar la constitucionalidad de los tratados en los años 90 y en los 2000, han exigido para sí una reivindicación de máxima autoridad a la hora de delimitar las transferencias de soberanía hacia la Unión (especialmente en Alemania, Dinamarca y la República Checa). Hay quien suaviza esta pretensión afirmando que está planteada una vez que han declarado su decisión en favor de la integración europea (Lindseth 2010: 135). El problema es si dicha profesión de fe europeísta es compatible con una reserva que conceptualmente y en la práctica la contradice.

El tema vuelve a plantearse con toda su significación histórica en las actuales deliberaciones del Tribunal Constitucional Alemán acerca de si el programa de compra de deuda del BCE es acorde con su Constitución. Es evidente que en ello se ventila un asunto más decisivo que la legalidad de esa intervención. La cuestión de fondo no es saber si tales operaciones implican mancomunar subrepticamente las deudas de manera que los contribuyentes alemanes estarían pagando las deudas de otros; tampoco se trata de determinar si las medidas concretas de salvamento contradicen la prohibición expresa del Tratado de Lisboa (la célebre cláusula «*no bail-out*» que impide la corresponsabilidad financiera) o fueron adecuadas a la excepcionalidad de la crisis (Sester 2013). Lo que en última instancia se dirime es cuál es la forma de democracia apropiada para la Unión, si la hemos de pensar y configurar conforme al modelo del estado nacional y quién tiene la legitimidad para asegurar que todo se haga conforme a criterios democráticos.

Los precedentes a este respecto no son muy alentadores. El Tribunal Constitucional alemán, desde su sentencia sobre el Tratado de Maastricht hasta la de Lisboa, ha ido desarrollando una doctrina que desequilibra la doble legitimidad de la Unión en favor de los estados. Los jueces proponen en tales sentencias un control nacional del proceso de integración para evitar que éste pueda erosionar el sistema democrático alemán. El principio que sostiene las sentencias es que el estado nacional es «el ámbito político primario en el que se realiza la comunidad» (BVerfG, Fn. 301). Esta doctrina se ha ido extendiendo y hay sentencias similares por parte de Polonia, la República Checa, Portugal o Estonia.

Este planteamiento es equivocado *conceptualmente*, pero también desde un punto de vista *normativo y práctico*. No entiende adecuadamente la evolución del contexto en el que se desarrolla hoy en día la lógica democrática, no es coherente

con los valores que deben regir las relaciones entre los actores políticos y pone en marcha una dinámica que resulta insostenible.

En primer lugar, argumentar de este modo supone, en el plano conceptual, entronizar la democracia que se ha configurado en torno a los estados nacionales como la única forma posible o la forma ejemplar de convivencia democrática, pero no ofrece ninguna indicación acerca de cómo hemos de pensar las transformaciones de la democracia desde el momento en que esos estados sustituyen o complementan su soberana autarquía por lógicas de integración. Aún reconociendo que la Constitución alemana está abierta a la integración, el *Bundesverfassungsgericht* piensa la autodeterminación en el contexto exclusivo de la estatalidad soberana; considera que la democracia nacional es el criterio de valoración de la democraticidad de la Unión, lo que tiene una intención descriptiva, de constatar un hecho, pero también, indirectamente, un valor performativo: *no puede haber* una democracia más allá del ámbito estatal. En el fondo sus jueces están dando a entender que sólo puede haber democracia con un *demos* nacional, lo que está lejos de ser evidente. Presuponen que la democracia únicamente es posible bajo el modelo de democracia parlamentaria asociado al estado nacional soberano y que sólo en el espacio nacional se realiza el tipo de confianza y solidaridad que se requieren para sostener una entidad política democrática.

Hay que abandonar la idea de que la democracia debe implicar los mismos requerimientos a todos los niveles. No es que haya más o menos democracia en un nivel local o en otro transnacional sino que hay diferentes criterios para valorar la democraticidad según el nivel institucional en el que nos encontremos. «La cuestión acerca de Europa no debería ser si es completamente democrática sino si es adecuadamente democrática dado el tipo de entidad que consideramos que es» (MacCormick 1997: 345). O pensamos las exigencias democráticas de acuerdo con la especificidad de la Unión o estaremos trasladando indebidamente unas categorías de un nivel a otro en el que resultan inaplicables sin una profunda transformación.

Desde el punto de vista normativo y práctico las exigencias del Tribunal Constitucional Alemán resultan contradictorias ya que, por un lado, su perspectiva es demasiado interna, al mismo tiempo que condiciona demasiado el proceso europeo. Esta contradicción tiene su origen en el hecho de que «el Tribunal se presente a sí mismo como garantía de los valores universales de la democracia más que como garante del particularismo» (Weiler 1995: 222). En la sentencia sobre el Tratado de Maastricht se establece que los actores soberanos extranjeros no pueden pretender validez superior al derecho democráticamente legitimado (o sea, nacionalmente legitimado) pero, como argumenta Joerges, ¿qué pasa si damos la vuelta al argumento? Resultaría entonces el principio de que los estados constitucionales no pueden imponer unilateralmente cargas a sus vecinos (Joerges 1996). Al arrogarse la función de controlar la democraticidad de esa nueva lógica que se configura con el proceso de integración, Alemania plantea exigencias unilaterales a sus socios europeos, exigencias formuladas

como si hubiera una perspectiva que le permitiera a Alemania pensarse – aunque solo en el momento del juicio de constitucionalidad – fuera de la Unión. Imaginemos el efecto cascada y el bloqueo sobre el funcionamiento de las instituciones comunes que tendría además el hecho de que todos los estados se sintieran con la misma obligación de testificar y condicionar la democraticidad de las decisiones comunitarias (Zürn 2010: 51). La Unión Europea resulta inconcebible e ingobernable como una yuxtaposición de soberanías.

Las sentencias parecen ignorar también a qué necesidades prácticas responde la integración, qué posibilidades ha abierto y hasta qué punto depende Alemania – como los demás estados miembros – del espacio de acción europeo. Da a entender que estamos ante un juego de suma cero entre legitimidades diferentes, como si no hubiera habido una ganancia de espacios y posibilidades de acción para todos los estados gracias a la integración transnacional. El Tribunal Constitucional alemán plantea, en definitiva, la cuestión de la democracia de un modo unilateral a favor del control nacional, mientras ignora la otra cara de la moneda: que la existencia de instituciones capaces de actuar más allá del estado nacional corresponde a una necesidad democrática.

Muchas de las tareas asignadas al estado constitucional no pueden ser realizadas más que de manera transnacional. Ningún estado por sí solo puede asegurar a nivel europeo el mercado interior, la libre competencia, la estabilidad de la moneda, la regulación financiera o la protección del medio ambiente. Las instituciones que hemos diseñado para garantizar estos bienes comunes europeos no deben entenderse como una hetero-determinación sino como instrumentos de autodeterminación ampliada, para un ámbito de acción al que no llegan los estados, ni por sí solos ni mediante su mera agregación. El futuro de la UE depende de cómo resolvamos la cuestión acerca del adecuado dimensionamiento espacial de una política socialmente relevante.

El proceso de integración ha dotado a los estados miembros de unos espacios de acción a los que no habrían llegado por sí mismos o que se les escapaban. Esos espacios no son meros suplementos o prótesis que se añaden a estados «completos» dejando intacta su constitucionalidad, como sugiere, por ejemplo Lindseth (2010: 227), al entender las instituciones comunitarias como «agentes de los estados miembros». Con frecuencia se tiene una idea demasiado «hidráulica» del sistema por el que los estados recuperan a nivel europeo lo que no pueden proporcionar en el plano nacional. Es demasiado estática la concepción según la cual la integración europea sería una tensión entre el autogobierno nacional y la delegación funcional en el nivel europeo. En la teoría política de la integración europea hay mucho funcionalismo compensatorio (la Unión como correctora de las incapacidades de los estados) y poca teorización de su dimensión emergente y transformativa. Es verdad que entender la gobernanza europea como correctivo de las limitaciones funcionales de los estados miembros nos protege frente al error de interpretarla como mera sucesora de los estados, pero también nos impide hacernos cargos de su significación innovadora.

Por eso mismo la construcción de los deberes y responsabilidades de esos ámbitos generados por la integración no puede ser llevada a cabo por la vigilancia de sus tribunales constitucionales. ¿Qué sentido tiene dejar la determinación de la democraticidad de la integración europea en manos de un estado (o de todos) que ha entrado en la lógica de la integración precisamente porque reconoce que no es capaz de asegurar por sí solo el suministro de determinados bienes democráticos a su ciudadanía? El desarrollo futuro de la democracia en la Unión Europea no puede asegurarse desde el control de constitucionalidad de uno de sus estados miembros, ni siquiera desde el espacio de intergubernamentalidad constituido por todos ellos en su función de «garantes de los tratados». ¿Estamos enfrentados a la alternativa de entender la discrepancia entre la ECJ y los tribunales nacionales como un «*pluralist dialogue in which there is no praetor*» (Beck 2005) o como una advertencia de los estados acerca de los límites irrebasables de su delegación (Lindseth 2010)? Mi respuesta a esta encrucijada es que teniendo en cuenta el carácter de entidad política compleja y compuesta que es la Unión Europea, su democraticidad tiene que ser pensada de una manera original en el equilibrio de lo intergubernamental y lo transnacional, equilibrio que actualmente debe ser recuperado con un mayor acento en las instituciones comunes.

Posiblemente sea un poco exagerado considerar que la pretensión de asegurarse una *Kompetenz-Kompetenz* corresponda a una concepción de la democracia basada en Carl Schmitt (Weiler 1995: 222), pero desde luego no parece tener suficientemente en cuenta las recientes transformaciones de la política democrática especialmente en espacios de especial interdependencia, como ocurre en Europa. Estas transformaciones están exigiendo que elaboremos una idea postsoberanista del control de constitucionalidad, del interés comunitario y la legitimidad democrática. En vez de pensar la soberanía como una propiedad de los estados, deberíamos considerarla como una capacidad de acción política, por tanto, un problema pragmático. Hay que sustituir la cuestión de la soberanía estatal o interestatal por «las posibilidades reales de autodeterminación de los seres humanos» (Neumann 1980: 57). Si fuéramos capaces de pensar y actuar más allá de la soberanía como propiedad originaria y su lógica de fundamentación, entonces la soberanía, en lugar de ser considerada como un atributo estatal, pasaría a designar una propiedad de las personas en su dimensión colectiva, su capacidad de acción concertada.

No se trataría solo de proteger espacios de autonomía individual (como suele entenderse desde una perspectiva liberal), sino de diseñar las instituciones desde una óptica republicana para posibilitar espacios de configuración donde frecuentemente la política de los estados chocaba con los límites de su poder. Los estados miembros adquieren poder a cambio de soberanía, intercambian capacidad de actuar a cambio de una titularidad frecuentemente vacía. Por paradójica que pueda parecer, la soberanía popular sólo es realizable en un horizonte de soberanía compartida, donde lo que hace posible el ejercicio del poder lo limita al mismo tiempo.

La cuestión no consiste, entonces, en determinar quién es el titular de la soberanía y tomar partido en el debate que enfrenta a los soberanistas de los estados con los soberanistas federales (pero que suelen estar de acuerdo en el marco tradicional de la argumentación y sólo se distinguen en dónde residen la soberanía); mucho más relevante es determinar si la Unión Europea constituye o no un marco adecuado para la consecución de determinados objetivos de configuración política que la gente tiene derecho a esperar. La integración europea es precisamente una consecuencia de la constatación de que los marcos estatales son en muchas ocasiones insuficientes para la provisión y aseguramiento de determinados bienes públicos. Si es verdad que la fragmentación del poder normativo ha dado lugar a un complejo sistema regulativo dentro de los estados, de tal modo que ninguna institución singular puede «controlar» la totalidad de los procesos políticos (Lindseth 2012: 23), esta fragmentación es aún más abierta en el caso de la UE, lo que tiene una versión negativa (el enquistamiento de la soberanía residual en los Tribunales Constitucionales) y una positiva (la apertura de los estados a considerar los efectos de sus decisiones en los demás y, por tanto, a no erigirse como instancia de control de la democraticidad de la Unión).

La construcción europea debe respetar la peculiaridad política que la Unión representa, su lógica, su novedad institucional y su complejidad. Europa no se puede reducir a alternativas simples: estados o integración, lo supranacional contra lo intergubernamental, lo común o lo propio... Pero es indudable que responder adecuadamente a los actuales desafíos requiere conceder un mayor protagonismo a instituciones comunes de la deliberación frente a las instituciones de la agregación.

Un momento madisoniano para europa: *XXL democracy*

Tratándose de exigencias democráticas, «*does size count?*». En un principio, sí, y de hecho la democracia surgió en comunidades pequeñas, sin apenas mediaciones ni complejidad social. Hay una larguísima tradición que comienza con la idea aristotélica de que la democracia requiere entornos donde esté asegurado el conocimiento mutuo hasta la suposición de Schumpeter de que el éxito de una democracia depende de que el ámbito de decisión política no se extienda mucho (1942). La idea de que no hay democracia sin *demos*, tan recurrente en los debates europeos, vive también de dar por acreditada e inmodificable la vinculación entre democracia y comunidad.

Este prejuicio en favor de la inmediatez puede cuestionarse por razones sociales e históricas. Cabe, en primer lugar, advertir que esta ya no es en absoluto la realidad de nuestros sistemas democráticos, caracterizados más bien por la inabarcabilidad (Habermas). Pero hay un argumento más radical contra el encanto de la micropolítica: su falta de conciencia histórica, que es fundamentalmente una experiencia de la contingencia de nuestras conquistas políticas. La cuestión acerca del tamaño ideal de una sociedad para configurarse democráticamente no ha recibido siempre una misma respuesta. Las ideas acerca

del tamaño adecuado de una comunidad política cambian con el paso del tiempo y lo hacen como respuesta a los problemas y necesidades reales. Pues bien, posiblemente estemos hoy en una tercera configuración de la democracia, tras la democracia de las ciudades y la de los estados, frente al desafío de pensarla y realizarla en un formato postestatal o transnacional. En este contexto la UE aparece como un ensayo de singular significación histórica, en la medida en que la democracia europea permite otros experimentos que *ya no* pueden realizarse (en el plano nacional) o que *todavía no* pueden realizarse (en el plano global).

Europa es el espacio más adecuado para revisar el lugar común de que la democracia sólo es realizable en el marco del Estado nacional. Debemos reformular los principios mismos de la democracia para que sean acomodados a las condiciones postnacionales y globales, del mismo modo que tomaron una forma representativa cuando la democracia se extendió a las masas en el ámbito de los estados nacionales. No creo que sea muy aventurado afirmar que nos encontramos en un momento madisoniano para la democracia en Europa, pero ¿dónde está nuestros Madison o Hamilton para remplazar a Hobbes, Rousseau, Schmitt y Kelsen?

Vayamos por un momento al hilo argumental del debate que tuvo lugar durante los años 1787-1788 sobre la ratificación de la Constitución americana. En aquel debate, articulado en torno a los *Federalist Papers*, se hicieron valer muchos argumentos que actualmente están de nuevo en juego cuando se discute sobre la ampliación de la democracia a espacios transnacionales, especialmente en la UE (Jörke 2009). Se trataba de una lucha entre dos principios: *la democracia homogénea* y *la distancia republicana*. El debate de Hamilton contra Jefferson es la confrontación entre el federalismo de un gobierno fuerte y con una gran delegación frente a la sospecha hacia los grandes espacios y ciudades, desde la idealización democrática de la vida rural. Con todas las salvedades que sería oportuno introducir, cabe establecer un paralelismo entre los argumentos que se hicieron valer con motivo de la extensión de la Constitución americana a las 13 repúblicas americanas y la institucionalización política de una Europa que abarca a 28 estados nacionales.

El principio de la democracia homogénea venía respaldado por una honorable tradición: la del autogobierno que sólo resulta posible en un territorio muy pequeño y homogéneo, que permita a los ciudadanos atender sus obligaciones cívicas. No era el estado nacional en lo que estaban pensando Rousseau, Montesquieu y los *Antifederalists*, cuando defendían la ventaja política de los pequeños espacios, sino en ciudades estado o repúblicas como Venecia y Ginebra.

En todos ellos se impone la idea de que los grandes espacios implican una distancia significativa entre los gobiernos y los gobernados, con lo que resulta difícil el control democrático. Así de taxativamente lo afirma Rousseau (1969: 970-971):

[...] casi todos los pequeños estados, sean repúblicas o monarquías, prosperan en la medida en que son pequeños, cuando todos los ciudadanos se conocen y se observan mutuamente, cuando los jefes pueden ver ellos mismos el mal que se hace y el bien que deben hacer; cuando sus órdenes se ejecutan bajo sus ojos. Todos los grandes pueblos gimen aplastados por sus propias masas.

El núcleo del argumento en favor de la democracia *small size* es que, por el contrario, en los grandes espacios es difícil la ciudadanía efectiva y la libertad republicana; por eso tienden los estados complejos a la monarquía e incluso al despotismo. Ahora bien, pensemos por un momento lo que significaría defender hoy este argumento: implicaría negar las posibilidades democráticas a los Estados Unidos y a la mayoría de los estados de Europa, cuyo tamaño y población sobrepasa con mucho lo que Rousseau y los antifederalistas concebían como la magnitud del gobierno republicano. Sin tratar de abusar del paralelismo, podríamos preguntarnos: ¿por qué la soberanía popular es posible en el estado nacional y no en un espacio político más amplio o más denso y fragmentado? Rousseau y los antifederalistas hubieran rechazado ambas cosas. El primero hubiera apelado a Ginebra, los segundos a Pensilvania, si les preguntara por la magnitud ideal de una comunidad política.

La lección más importante que podemos extraer de la arbitrariedad de tales suposiciones es que en los formatos políticos se da una contingencia similar a muchas de nuestras conquistas políticas. El espacio político óptimo no es un dato fijo, que pudiera corresponder en una época a las ciudades-estado o, más tarde, al estado nacional, no solamente porque hay estados de muchos tamaños, sino porque se trata de una magnitud histórica contingente y variable, sometida a las transformaciones espacio-temporales que promueve el desarrollo tecnológico y social.

Pero el argumento de Madison no es cuantitativo sino cualitativo; su defensa de los grandes tamaños es, en el fondo, una defensa de la distancia republicana: es más fácil imponer una mayoría en los espacios políticos pequeños que en las grandes escalas (Madison/Hamilton/Jay (1972) [1787]: 42). Por eso cabe sostener con buenas razones, históricas y teóricas, que la extensión y heterogeneidad protegen mejor contra la tiranía interna. Las supuestas ventajas de una pequeña república se revelan como inconvenientes que amenazan a la libertad. Únicamente la comunidad ampliada de los Estados Unidos puede neutralizar el peligro de la tiranía de la mayoría y de una política corrupta.

The smaller the society, the fewer the distinct parties and interests, the more frequently will a majority be found if the same party; and the smaller the number of individuals composing a majority, and the smaller the compass within they are placed, the most easily will they concert and execute their plans of oppression. Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of the citizen (Madison/Hamilton/Jay 1972: 135).

Los *Federalist Papers* contienen esta observación y otras derivadas, como que en los sistemas amplios es más verosímil el cambio de las mayorías y que

saber que uno puede estar en minoría en el futuro promueve la tolerancia y la disposición al compromiso. Hay aquí un cambio conceptual, una verdadera innovación democrática: una república no se define por el autogobierno y la participación inmediata sino por ser un sistema representativo de neutralización recíproca de los grupos de intereses; es más un sistema de control del poder que de autogobierno inmediato del pueblo. Lo que para Maquiavelo, Montesquieu o Rousseau era la evidencia de que una democracia sólo podía existir en unidades pequeñas, solo es posible para Madison en un gran territorio, no tanto a causa del tamaño como por la posibilidad de articular más diversidad y mayor complejidad institucional.

Este enfoque puede ayudar a legitimar las cesiones de soberanía de la integración europea porque las dota de una plausibilidad democrática. Evidentemente estamos todavía muy lejos de haber logrado este equilibrio democrático, de lo que probablemente sea una causa no menor el hecho de que la construcción europea se hace a partir de democracias consolidadas. Algunos insisten en la dificultad de la tarea. Supongamos que la democracia fuera imposible más allá del estado. Ahora bien, ¿se trata de una imposibilidad de hecho o una imposibilidad normativa? La diferencia no es un mero matiz porque permite deducir imperativos diversos en relación con la democracia transnacional: es la diferencia que hay entre considerarla algo difícil, muy difícil incluso por motivos prácticos, o un ideal al que ni siquiera deberíamos aspirar.

Hay quien considera que el experimento europeo desafía la ortodoxia democrática, exige una teoría democrática nueva (Bohman 2007); yo prefiero entenderlo como una oportunidad de recuperar toda la complejidad social que ciertas concepciones de la democracia han soslayado. La cuestión de la democracia compleja no se resuelve respondiendo a la pregunta acerca de su tamaño óptimo, sino que tiene que ver con la capacidad de la democracia a la hora de articular una mayor complejidad que aquella para la que había sido pensada. Tal vez el mejor comienzo sea recuperar esa concepción plural de los principios democráticos a la que me he referido anteriormente. Y es que hay problemas democráticos que tienen su origen en una mala realización de ideales correctamente establecidos, pero hay otros cuyo origen es una mala formulación, simplista, de los ideales democráticos. Un ejemplo de ello es la ficción rousseauiana o jeffersoniana, inservible en unas sociedades en las que la participación directa de todos los ciudadanos no es tanto un objetivo difícil como un mal objetivo. La democracia representativa no es un pálido reflejo de la verdadera democracia sino la mejor forma de que en una democracia se de la combinación óptima de universalidad, participación, deliberación y eficiencia.

Conclusión: la Unión Europea como democracia compleja

Según el Tratado de Maastricht la Unión se apoya en los principios de la democracia y remite a las estructuras democráticas en funcionamiento de sus estados miembros, de los que recibe *una buena parte* de su legitimidad

democrática, pero no toda. Más aún, con el curso de la integración ha aumentado la necesidad de incrementar sus *propios* mecanismos de legitimación democrática. Se señala con frecuencia que esa legitimación propia es deficiente y personalmente comparto esta apreciación. Sólo he querido matizar este punto de vista porque no todo déficit democrático es achacable a la UE; algunos responden a unas expectativas desmesuradas en relación con su funcionamiento o a una deficiente comprensión de su complejidad, en buena medida porque se lo compara con el patrón de medida del estado nacional. En las discusiones acerca de la democracia en Europa hay con frecuencia más crítica que análisis, mucha normatividad con escasa reflexión acerca de sus condiciones de posibilidad. Buena parte de los problemas de gobernanza legítima en la UE no se deben a una inadecuada aplicación de los principios democráticos sino a una insuficiente conceptualización de la complejidad del ámbito en el que dicha democracia transnacional tiene que realizarse. Por eso quisiera concluir afirmando que para superar esas deficiencias lo mejor es reformular el ideal democrático mismo, no para rebajar sus exigencias a la vista de las actuales dificultades sino para no plantearlo de manera que resulte incompatible con la complejidad del proyecto europeo.

Por primera vez en la historia estamos ante un proyecto de establecer una democracia compleja, no coercitiva ni basada en un pueblo homogéneo. El interés de la integración europea, desde una perspectiva filosófico-política procede del hecho de que la reflexión acerca de la naturaleza, instituciones y formas de gobierno de la UE puede contribuir a la conceptualización de una democracia compleja. «Complejidad» no es sólo una designación negativa; puede representar una mayor riqueza o una presencia de mas autores en el campo político debido a la apertura misma de la democracia.

Es evidente que esta complejidad no tiene nada que ver con su carácter de «entidad barroca» (Fossum/Menéndez 2011: 4). Complejidad no significa amontonamiento de instituciones de distinta e incluso contrapuesta matriz ideológica, como en buena medida es actualmente el caso (una Corte Europea de tipo francés, un Banco Central de modelo alemán, un Método Abierto de Coordinación importado de la cultura del *New Public Management* dominante en Gran Bretaña y los países escandinavos...), sino equilibrio y tensión entre las varias dimensiones de la democracia, que atienden a niveles y criterios cuya armonización es condición de posibilidad para el desarrollo de una verdadera cultura democrática. Estamos en horizonte de confusión, más que de complejidad, y nuestra oscilación entre criterios de democracia nacional (procedimientos mayoritarios, fortalecimiento del parlamento, representación más directa) y usos de la negociación intergubernamental (papel creciente del Consejo) pone de manifiesto que nos falta un concepto nuevo de democracia aplicable a la complejidad europea.

En un sentido banal la complejidad de la Unión es la de un *El decision making* que tiene que acomodarse a una gran variedad de intereses, realidades institucionales y orientaciones culturales. Pero en un sentido más radical la

complejidad procede del carácter dinámico de la EU, del que difícilmente puede hacerse cargo una visión estática de las realidades políticas. Casi todas las dificultades de entender y gobernar la Unión tienen que ver con el hecho de que no nos encontramos ante realidades cumplidas sino ante algunos procesos que tienen una gran dinamicidad y cuyo resultado final desconocemos: fundamentalmente todo aquello que puede convertir unas realidades autosuficientes en algo común. De todas maneras, cometeríamos un error profundo si diéramos a entender que este proceso tiende necesariamente a aglutinar lo disperso. Si he advertido que el final de estas dinámicas nos es desconocido es porque no existe un horizonte en el que todos los principios y experiencias que intervienen en el proceso de integración puedan ser coherentes armónicamente. Hay realidades que sólo se integrarán polémicamente, en medio de intereses difícilmente conciliables, donde las relaciones de poder no desaparecen mágicamente, lo que obligará a decisiones políticas, es decir, a elegir de manera que alguien o algo no podrá ser atendido como cree que merece. La necesaria politización de la UE no consiste tanto en procedimientos organizativos que hagan valer la escala comunitaria (partidos de alcance europeo o elecciones más directas) como en que seamos capaces de situar esas decisiones que tienen una cierta dimensión trágica en un contexto que las haga inteligibles y aceptables por quienes pueden perder más de ellas.

Bibliografía

- Abromeit, H., 1998, «Ein Vorschlag zur Demokratisierung des Europäischen Entscheidungssystems», *Politische Vierteljahresschrift* 39/1, 80-90.
- Beck, U. / Grande, Edgar, 2004, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Beck, G., 2005, «The problem of Kompetenz-Kompetenz: A conflict between right and right in which there is no praetor», *European Law Review* 30 (1), p. 42-67.
- Benz, A., 1998, «Ansatzpunkte für ein europafähigen Demokratiekonzept», in: Kohler-Koch, Beate (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen, Leske and Budrich, p. 345-367.
- Benz, A., 2003, «Compounded Representation in EU-Multi Level Governance», in: Beate Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, p. 81-110.
- Bohman, J., 2007, *Democracy across Borders: From Demos to Demois*, Cambridge, MIT Press.
- Diez, T., 1996, «Postmoderne und europäische Integration. Die Dominanz des Staatsmodells, die Verantwortung gegenüber dem Anderen und die Konstruktion eines alternativen Horizonts», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3/2, p. 255-281, 256.

- Fossum, J. E./Menéndez, A. J., 2011, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic European Union*, Plymouth, Rowman & Littlefield.
- Franzius, C./Jauss, U. K., 2012, *Die Zukunft der Europäische Demokratie*, Baden-Baden, Nomos.
- Habermas, J., 1998, *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Halberstam, D., 2012, «Systems and Institutional Pluralism», in: Avbelj, Matej/Komárek, Jan (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, p. 85-125.
- Hamilton, A., Madison J., Jay J., 1972 [1787], *Federalist Papers*, ed. by Benjamin Fletcher Wright, Cambridge, Mass.
- Höreth, M., 1998, «The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy», ZEI Discussion Paper C11, http://www.zei.de/zei_deutsch/publikation/publ_zeic_dp.htm
- Hürrelmann, A., 2007, «Multilevel Legitimacy: Conceptualizing Legitimacy. Relationships between the EU and National Democracies», in: DeBardeleben J./Hürrelmann A. (eds.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 17-37.
- Innerarity, D., 2012, *The Future and its Enemies. In Defence of Political Hope*, Stanford University Press.
- Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B., 1996), «Regieren in dynamischen Mehebenensystem», in: Jachtenfuchs. M./Kohler-Koch, B. (eds.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+Budrich, p. 15-45.
- Joerges, C., 1996, «Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration», *European Law Journal*, p. 105-115.
- Jörke, D., 2009, «Die Dehnbarkeit der Demokratie im Spiegel der amerikanischen Ritifizierungsdebatte», in: Hauke Brunkhorst (ed.), *Demokratie in der Weltgesellschaft, Soziale Welt. Sonderband 18*, p. 451-469.
- Kjaer, P.F., 2010, *Between Governing and Governance. On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-National Constellation*, Oxford, Hart.
- Kumm, M., 2002, «The Idea of Constitutional Pluralism» (2002), *Modern Law Review* 65, p. 317-359.
- Kumm, M., 2005, «The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Supremacy before and after the Constitutional Treaty», *European Law Journal* 11 (3), p. 262-307.
- Kumm, M., 2011, «How does EU Law Fit into Public Law?», in: Jürgen Neyer/ Antjie Wiener (eds.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, p. 111-138.
- Leca, J., 2009, «The Empire Strikes Back! An Uncanny View of the European Union: Part I—Do We Need a Theory of the European Union?», *Government and Opposition* 44, p. 285-294.

- Lenaerts, K., 1990, «Constitutionalism and the many faces of federalism», *American Journal of Comparative Law* 38, p. 205-263.
- Lindseth, Peter L., 1999, «Democratic legitimacy and the administrative character of supranationalism: The example of the European community», *Columbia LawReview* 99 (3), p. 628-738.
- Lindseth, Peter L., 2010, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press.
- Lord, C./Magnette P., 2004, «'E Pluribus Unum?' Creative Disagreement about Legitimacy in the EU», *Journal of Common Market Studies* 42 (1), p. 183-202.
- Lord, C./Pollak J., 2010, «The EU's Many Representative Modes: Colluding? Cohering?», *Journal of European Public Policy* 17(1), p. 117-136.
- Lübbe-Wolff, G., 2010, «Europäisches und nationales Verfassungsrecht», *Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer* 60, p. 246-289.
- Ludlow, P., 2005, *The Leadership in an Enlarged European Union: The European Council, the Presidency and the Commission*, Brussels, EuroComment.
- Luhmann, N., 1994, «Europa als Problem der Weltgesellschaft», *Berliner Debate* 3.
- Luhmann, N., 1997, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp.
- MacCormick, N., 1995, «The Maastricht Urteil: Sovereignty Now», *European Law Journal* p. 259-265.
- MacCormick, N., 1997, «Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'», *Law and Philosophy* 16/4, p. 331-356.
- Maduro, Miguel P., 1998, *We the court: The European Court of Justice and the European economic constitution*, Oxford, Hart.
- Maduro, Miguel P., 2003, «Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action», in: Walker N. (ed.), *Sovereignty in Transition: Essays in European Law*, Oxford, Hart, 3-32.
- Maduro, Miguel P., 2012, «Three Claims of Constitutional Pluralism», in: Avbelj, M./Komárek, J., *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, p. 67-84.
- Majone, G., 2005, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press.
- Majone, G., 2009, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press.
- Middelhaar, L. Van, 2012, *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard.
- Mitchell, R. B., 1996, «Compliance Theory: An Overview», in: Cameron J., Werksman J., Roderick P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, London, Earthscan.
- Neyer, J., 2003, «Discours and Order in the EU», *Journal of Common Market Studies* 41/4, p. 687-706.
- Neumann, F., 1980, *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt, Suhrkamp.

- Neumann, F., 2010, «Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der EU», in: Franzius C., Mayer F.C., Neyer J. (ed.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, p. 46-55.
- Risse-Kappen, T. (1996), «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies* 34/1, p. 53-80.
- Rosanvallon, P., 2008, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil.
- Rousseau, J.-J., 1969, «Considérations sur le Gouvernement de Pologne», *Œuvres complètes* III, p. 970-971.
- Schmitter, P., 2001, «What Is There to Legitimise in the European Union», *Jean Monnet Working Paper* n° 6/01, Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance, Harvard.
- Schilling, T., 1996, «The Autonomy of the Community Legal Order», *Harvard International Law Journal* 37(2), p. 389-410.
- Schumpeter, J., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper.
- Schütze, R., 2012, «Federalism as Constitutional Pluralism: 'Letter from America'», in: Avbelj, M./Komárek, J. (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, p. 185-211.
- Schwengel, H., 1999, *Globalisierung mit europäischem Gesicht. Der Kampf um die politische Form der Zukunft*, Berlin.
- Sester, P., 2013, «Status und Zukunft der Währungsunion», in: Möllers T., Zeitler F.-C. (eds.), *Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise*, Tübingen: Mohr, p. 175-200.
- Shaw, J., Wiener, A., 1998, «The Paradox of the «European Polity», in: Cowles M.G., Smith M. (eds.), *State of the European Union 5: Risks, Reforms, Resistance, and Revival*, Oxford University Press.
- Tully, J., 2008, *Public Philosophy in a New Key*, vol. II, Oxford University Press.
- Weiler, J. H.H., 1995, «Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision», *European Law Journal* 1/3, p. 282-302.
- Weiler, J. H.H., 1999, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press.
- Weiler/Halter, 1996, «The Autonomy of the Community Legal Order—Through the Looking Glass», *Harvard International Law Journal* 37(2), p. 411-448.
- Wallace, H., 1994, «Theory and Practice in European Integration», in: Bulmer, S., Scott, A. (eds.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford.
- Wiener, A., 2008, *The Invisible Constitution of Politics*, Cambridge University Press.
- Wiesner, C., Palonen K., Turkka T. (eds.) (2011), *Parliament and Europe. Rethorical and conceptual studies on their contemporary connections*, Baden-Baden, Nomos.

- Zetterquist, O., 2012, «Out with the New, in with the Old – Neo-Roman Constitutional Thought and the Enigma of Constitutional Pluralism in the EU», in: Avbelj, M., Komárek, J., *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, p. 213-229.
- Young, E., 2000, «Constitutional avoidance, resistance norms, and the preservation of judicial review», *Texas Law Review* 78, p. 1549-1614.
- Zürn, M., 2005, «Law and Compliance at Different Levels» in: Zürn, M., Joerges, C. (eds.), *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge University Press.