

EL VOTO Y EL DERECHO. UNA PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL PARA EUROPA

JOSÉ J. SANMARTÍN PARDO ¹

Europa existe. Esta obviedad —por sorprendente, incluso excéntrica, que pueda resultar su proclamación— no tiene sin embargo traslación equivalente en el campo democrático. La dimensión europea de la democracia, rigurosamente supranacional, manifiesta atraso respecto a los ordenamientos políticos de los Estados miembros que conforman la Unión. ¿Es suficiente la democracia que aportan los países para mantener y hacer progresar a la Unión Europea? Europa necesita dotarse de instrumentos suficientes para mejorar la economía, expandir la cultura y la educación, prestar servicios sociales, conformar su derecho y, sobre todo, generar su propio orden de libertad. La Unión Europea, además de un continente jurídico, debe ser también un universo político de libertad.

Las apelaciones sobre el «déficit democrático» de la Unión Europea son tan permanentes como difusas. ¿A qué nos referimos con ello? Expresión convertida ya en cajón de sastre semántico y político, el «déficit democrático» suele emplearse como comodín de todo aquello que no gusta —o que abiertamente disgusta— de la Unión. Generalmente, la referencia llama a los miedos atávicos sobre la concentración de poder o al ejercicio del mismo desde una lejanía impuesta según criterios tecnocráticos. Conviene subrayar de entrada que las ideas que tengamos sobre el déficit democrático inciden directamente en la esfera personal de cada ciudadano; dicho de otra manera, a quien más afectan las insuficiencias democráticas de la Unión es al europeo medio que, aun apreciando sus logros y ventajas, se ve incapaz de intervenir decisivamente en su mecánica y, menos todavía, en el proceso de toma de decisiones. Por ello mismo, en Europa hablar de democracia significa, también aquí, hacer lo propio de ciudadanía.

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Master en Derecho de la Unión Europea por la UNED.

El concepto de ciudadanía es parte del acervo democrático de las sociedades modernas, dentro y fuera de Europa. Su traslación al campo de los derechos y los deberes, inherentes ambos a la práctica de la democracia, continúa siendo primordialmente canalizada mediante los mecanismos habilitados por el Estado de Derecho. Afirma Ralf Dahrendorf que el elemento esencial reside en la democracia; cómo vertebrar la representación democrática. «*La comunidad de ciudadanos no existe como comunidad. Así, internacionalización significa invariablemente, y al parecer inevitablemente, pérdida de democracia. Lo que no se puede hacer en el seno de los Estados nacionales deja de tener que rendir cuentas ante los ciudadanos con derecho a voto que se mueven en el marco de una constitución de libertad. La democracia vive y muere con el Estado nacional*»². En una democracia, toda reforma, evolución o cambio debe significar más y mejor democracia. Por todo ello, parece que los Estados todavía pueden jugar un papel notable como garantes de derechos y libertades.

Como señala Dahrendorf, la democracia europea solo existirá cuando haya una comunidad de ciudadanos; y este es —hoy día— el verdadero fondo del problema: la ausencia de un demos vertebrado a nivel continental, por lo cual «*sería equivocado intentar escribir algo que pueda llamarse Constitución europea*»³. Mientras tanto, se debe continuar la empresa democrática de aproximar las instituciones comunitarias a la sociedad civil de los Estados miembros, imbricando entre sí a los ciudadanos con las administraciones comunitarias que están a su servicio. Poco a poco, paso a paso. Dar un salto demasiado rápido podría crear una fisura democrática de impredecibles derivaciones. De ahí los temores de Dahrendorf respecto a la falta de eficacia para controlar los grandes intereses multinacionales. «*Allí donde la democracia fracasa, disponemos todavía de leyes para pedir cuentas a aquellos que están en el poder si no cumplen con ciertas normas acordadas*»⁴.

Los Estados son parte de la Unión. Desde luego, la acepción rígida de *Estado nacional* pierde sentido a favor del Estado de Derecho; del concepto político a la práctica democrática. Y es que el Estado se legitima por los servicios que presta a las modernas sociedades democráticas de Europa, cada vez más plurales y exigentes. En ese contexto, se comprende el papel que ya juega la ciudadanía europea. La manera de vincular más y mejor los pueblos de Europa a las instituciones que les vertebran y que

² DAHRENDORF, Ralf: «Después de la democracia, ¿qué?», El País, 2 de febrero de 2000, pág. 13. Sobre la Unión Europea, Lord Dahrendorf afirma específicamente que «*las instituciones clave, la Comisión y el Consejo, son claramente no democráticas, y el Parlamento Europeo no sólo adolece de poderes muy limitados, sino sobre todo del hecho de que no hay un demos del que pueda obtener legitimidad. Es un parlamento que no sólo carece de dientes, sino también de un cuerpo coherente de calidad representativa*», concluyendo que «*de hecho, no hay señales de ninguna democracia digna de ese nombre fuera del Estado nacional*». Art. cit, pág. 14.

³ DAHRENDORF, Ralf: *Después de la democracia. Entrevista de Antonio Polito*. Barcelona, Editorial Crítica, 2002, pág. 55.

⁴ DAHRENDORF, Ralf: «Después de la democracia, ¿qué?», El País, 2 de febrero de 2000, pág. 14.

les distinguen —al mismo tiempo—. La UE debe aprovechar la experiencia —y la legitimidad— de los Estados democráticos que la integran y dan sentido.

La ciudadanía de la Unión es, probablemente, un camino tan eficaz como discreto para ir superando el denominado «déficit democrático» de las instituciones comunitarias⁵. Por otra parte, la ciudadanía común, el sentimiento de pertenencia a algo propio y compartido, pondrá de relieve un hecho cardinal: la complementariedad entre los Estados y la Unión. El deseable desarrollo de la dimensión europea de la ciudadanía, con sus derechos y deberes, sería positivamente percibido como un plus democrático plenamente operativo mediante, por ejemplo, una Carta Europea de Derechos Fundamentales con rango constitucional efectivo⁶. En la medida que los europeos puedan disfrutar los dividendos cívicos que les reporte la ciudadanía de la Unión, ésta se hallará socialmente legitimada.

Al mismo tiempo, el ejercicio de la ciudadanía nacional puede verse completada —o reforzada— por la vertiente europea de la misma. No se deja de ser nacional de un Estado miembro por gozar de una ciudadanía europea; al contrario. Una identidad dual y complementaria, que se fortalece mutua y democráticamente. Esta ciudadanía democrática puede beneficiarse del patriotismo constitucional pergeñado por el filósofo alemán Jürgen Habermas⁷. Con buen criterio, Pascal Fontaine define a la Unión

⁵ Véase la reciente obra de Philippe SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perchè*. Bologna, Il Mulino, 2000. [La versión original fue publicada por Rowman & Littlefield con el título *How to Democratize the EU... and Why Bother?* en 2000]. Sobre un tema afín, aunque con un planteamiento diferente, cabe mencionar la obra de Larry SIEDENTOP, *Democracy in Europe* publicada por The Penguin Press también en 2000.

⁶ La adopción de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (cuya parte quinta está dedicada a la ciudadanía) hecha el 7 de diciembre de 2000 en Niza es un paso relevante; sin embargo, del camino que queda todavía por recorrer pueda dar idea, por citar un único ejemplo, la Resolución de la Giunta per gli Affari delle Comunità Europee del Senado italiano (aprobada en su sesión del 15 de marzo de 2000). En este documento, las posiciones europeístas eran claramente reforzadas y se defendía la aprobación de la Carta como «el primero, fundamental núcleo de la Constitución europea». Véase el monográfico *¿Necesita Europa una Constitución?* Bruselas, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, junio de 1996. Entre los autores, figuran Sir Geoffrey Howe —Ministro británico de Asuntos Exteriores de 1983 a 1989—, René Steichen —Comisario Europeo de Agricultura de 1993 a 1995—, José Luis Da Cruz Vilaça —Presidente del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 1989 a 1995—, y Fernand Herman —Ministro belga de Asuntos Exteriores de 1975 a 1977— quien defiende una Constitución Europea clara y sencilla.

⁷ De la obra habermasiana véase *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona, Paidós, 1999; en particular los capítulos «El Estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía» (pp. 81-105), «Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia» (pp. 107-135), y «¿Necesita Europa una Constitución? Observaciones a Dieter Grimm» (pp. 137-143). Un interesante debate se halla en HABERMAS, Jürgen y John RAWLS (Introducción de Fernando VALLESPÍN): *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona, Paidós, 1998. También, los excelentes trabajos que aparecen en José Antonio GIMBERNAT (Ed.): *La filosofía moral y política de Jürgen Habermas*. Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.

Europea como «*un éxito histórico*»⁸. Que ese éxito sea sentido como tal por los europeos depende mucho del desarrollo de la ciudadanía de la Unión. Sin embargo, la conformación de una Europa de libertad, que prima a sus ciudadanos con unos derechos suplementarios, debe también integrar en su seno a los trabajadores inmigrantes y a sus familias, así como a las personas asiladas. Si disponemos de una ciudadanía común también se deben coordinar las políticas de inmigración. ¿Quiénes obtienen la nacionalidad y según qué procedimientos? En palabras de Romano Prodi: «*estoy convencido de que sólo en el ámbito supranacional, es decir, europeo, es posible enfrentarse con éxito a los grandes desafíos planteados a nuestros países. Mas para alcanzar este objetivo hay que reforzar las instituciones comunes, adaptándolas a la realidad de la ampliación y a un contexto internacional en movimiento. Me estoy refiriendo a la formación de una auténtica política exterior europea, de una política común de inmigración y de derecho de asilo, así como la creación de un espacio social común dentro del cual poder realizar una eficaz unión económica*»⁹. El enriquecimiento, desde todos los puntos de vista, que supone la emergencia de sociedades multiétnicas demuestra que la convivencia plural está entre los primeros dividendos que aporta la democracia. Cada vez más, las sociedades europeas serán más plurales y diversas. En este escenario, ya tangible, la ciudadanía común puede emerger como un adecuado vínculo cívico por el que esos nuevos europeos se integren —mejor y más rápidamente— en su sociedad de acogida. Los valores de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos son parte inherente e indispensable al concepto mismo de ciudadanía europea; de hecho, el acervo democrático europeo es su principal fuente de legitimidad y campo de operatividad. Mediante la instrumentación de actuaciones integradoras entre la ciudadanía nacional y la comunitaria, otorgando más derechos políticos a los ciudadanos para el ejercicio de una participación —y una supervisión— más directa sobre los asuntos e instituciones comunitarias, la ciudadanía europea puede convertirse en motor de una mayor democratización de la UE. Este camino debe ser recorrido —como protagonistas de pleno derecho— tanto por instituciones como por ciudadanos; ambos y al mismo tiempo.

A estas alturas, resulta evidente que el discurso sobre el déficit democrático acabará generando un debate de variable intensidad en los próximos años. La UE no puede avanzar sin dotarse de mayor democracia; es una necesidad imperiosa que, de no cumplirse, con el tiempo podría amenazar seriamente la viabilidad de la entera casa común como opción alternativa al unilateralismo de los Estados soberanos. El fantasma del elitismo acecha más al fondo que en la forma, pero no deja de ser un factor latente a tener en cuenta. Ya el propio Ortega y Gasset en *Meditación de Europa*,

⁸ FONTAINE, Pascal: *Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, segunda edición, pág. 5.

⁹ PRODI, Romano: *Una idea de Europa*. Madrid, Alianza Editorial, 2000, pág. 40.

advirtió contra «*las minorías políticas dirigentes*» en el proceso de unidad europea¹⁰. El filósofo español troqueló su pensamiento europeísta en diferentes momentos, pero corresponde a la etapa final de su vida donde elaboró lo mejor de su obra en este campo. Así, en una conferencia pronunciada en Berlín pocos años antes de la firma de los Tratados de Roma, Ortega afirmaba abiertamente que «*las naciones europeas han llegado a un instante en que solo pueden salvarse si logran superarse a sí mismas como naciones*»¹¹. En el fondo, Ortega sostiene la presencia, preexistente ya a toda forma contemporánea de unión continental, de una sociedad verdaderamente europea. Este es el camino. «*Europa como sociedad existe con anterioridad a la existencia de las naciones europeas*», ya que —afirma Ortega—, «*esa sociedad manifiesta todos los atributos de tal: hay costumbres europeas, usos europeos, opinión pública europea, derecho europeo, poder público europeo*»¹². Existe, por tanto, una dualidad natural entre lo nacional y lo europeo; dos dimensiones que pueden avanzar de forma complementaria y que, de hecho, convergen en un mismo punto: la sociedad. La propuesta de Ortega reside en buscar ese elemento común y, a partir de él, desarrollar —en pureza, reencontrar— la identidad europea.

La prudencia orteguiana al primar la sociedad —base de convivencia y de libertad— sobre cualquier controversia (por ejemplo, la polémica Estado/Comunidad), no tuvo el suficiente eco. No en vano, un pensador político de la talla de Sir Isaiah Berlin podía afirmar que «*la historia europea es una especie de relación dialéctica entre el anhelo de orden público y el de libertad individual*»¹³. Y es que para Berlin, siempre vigilante respecto a cualquier concentración excesiva de poder, la unidad europea —de estar mal orientada— también podría acarrear problemas en esa dirección. La dinámica entre medios y fines es, para Berlin, de capital importancia para deslindar correctamente entre unas funciones y otras en el seno de la unidad europea. A su modo de ver, el ideal (incluso el europeo) puede contener tanto elementos loables como otros que lo son menos. ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar en defensa de un ideal, de nuestro ideal? Esto debiera depender más de los contenidos que de los enunciados. En «*La unidad europea y sus vicisitudes*», Berlin declina deliberadamente sobre la vigencia de las instituciones. Éstas duran y periclitán en diferentes fases históricas; una institución, por su propia naturaleza, tiene un final previsible y, a veces, hasta deseable. Cumplida su función, se extingue o es sustituida por otra institución que la hereda. El servicio a un ideal no puede basarse tanto en instituciones temporales como en hechos trascendentes (que puedan ser encarnados por diferentes instancias). Entonces, en Europa, ¿cuál sería el hecho motor, no sólo la idea, que movilizase a los ciudadanos en su defensa? La libertad; antes y ahora.

¹⁰ ORTEGA Y GASSET, José: «Meditación de Europa», en sus *Obras completas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, segunda reimpresión, vol. 9, pág. 265.

¹¹ ORTEGA Y GASSET, José: «Meditación de Europa», pág. 265.

¹² ORTEGA Y GASSET, José: *Ibídem*, pág. 257.

¹³ BERLIN, (Sir) Isaiah: *Antología de ensayos*. Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1995, pág. 439.

La conclusión del silogismo intelectual berliniano es clara: si queremos que la Unión Europea perdure debemos dotarla de mayor democracia. Las instituciones comunitarias, aun con su demostrada eficacia, también precisan de ese componente indispensable para lograr su plena legitimidad. En el mismo plano, y a manera de ejemplo, podemos constatar la trampa maníquea que atrapa más a los detractores de la Unión que a quienes la defendemos. Suelen achacarse a la UE los defectos de los ordenamientos nacionales, sin ninguna de sus ventajas; y viceversa. Se exige a las instituciones comunitarias lo que se da por descontado en las nacionales. Y el problema viene del traslado de prácticas y órganos propios de los Estados a una estructura supranacional. Si la UE fuera sólo una administración pública intergubernamental que gestiona intereses comunes a través de unas políticas y unos medios previamente asignados por los Estados, resultarían claramente superfluas instituciones como el Parlamento Europeo. Y este es el punto. El déficit existe porque la Unión quiere y debe ser una democracia *per se*. Paradójicamente, incluso los más críticos a la evolución de la Unión Europea hacia una comunidad política más estrecha y coordinada incurren en la contradicción de defender sus posiciones rígidamente nacionales con el argumento de la falta de democracia interna de la Unión; reconocimiento implícito a la verdadera naturaleza de lo que ésta debe ser. El mismo General De Gaulle interpretó cabalmente una mayor profundización de la Comunidad como un desafío a la idea de Estado: «*eso quiere decir que otros decidirán en nuestro lugar, que dejaremos de ser soberanos, que perderemos nuestra independencia*»¹⁴. Sin embargo, la convivencia entre diversas formas de distribución de poderes y asignación de recursos viene demostrando tercamente su viabilidad. No se ha producido la temida «colonización» de los Estados nacionales y de los Gobiernos por parte de la Comunidad, como temía De Gaulle¹⁵; de hecho, la democratización de la Unión sería la mejor garantía para dotar de mayor estabilidad a las relaciones con los Estados.

Las reformas desde arriba harán más operativos los medios comunitarios, agilizando procedimientos y mecanismos de trabajo, pero difícilmente resolverán problemas tan básicos como la incardinación democrática de la Unión. La resolución del nudo gordiano que es el «déficit democrático» solo puede venir de acometer reformas más amplias y profundas. Ya a la altura de 1997, la comisaria Bonnino reconocía que «*los progresos realizados hasta la fecha han sido más bien escasos. Los actuales debates no sólo distan mucho de apasionar al gran público, sino que apenas sí parecen suscitar el interés de quienes participan directamente en la conferencia. Muchos están convencidos de que no es el momento más apropiado para emprender un debate público sobre Europa, especialmente si los resultados tuvieran que sancionarse mediante referendos en algunos de los países miembros*»¹⁶. Emma Bonnino denunció

¹⁴ PEYREFITTE, Alain: *C' était De Gaulle*. París, Éditions Gallimard, 2002, pág. 895.

¹⁵ PEYREFITTE, Alain: *C' était De Gaulle*, pág. 895.

¹⁶ BONNINO, Emma: «Hay que asumir la realidad —y nuestras propias responsabilidades», *The Philip Morris Institute for Public Policy Research*, Bruselas, abril de 1997, pág. 20.

la repetición de lo que denominaba «el error de Maastricht», esto es, «*negociar a puerta cerrada, con muy escasa participación de los ciudadanos o de sus representantes parlamentarios*»¹⁷. Desde otro punto de vista, Margaret Thatcher también expresó una crítica similar: «*planes grandiosos de unión política y monetaria con firme calendario, pero sin contenidos acordados, todo esto sin un debate abierto o público por principio, ya fuese a nivel nacional o en foros europeos*»¹⁸. La UE no es un Estado nacional convencional, sino una organización internacional supranacional con aspiraciones a crear su propio ámbito de libertad —reforzado y complementado por los Estados democráticos que la integran—. Por tanto, las soluciones al déficit democrático —si es que las hubiere— deberán llegar y partir del mismo lugar: el ciudadano, la persona.

¿Qué reformas pueden promoverse desde la Unión? Antes y justamente para saber cuáles, sería conveniente fijar el objetivo a conseguir. Probablemente, las palabras que Lucio Levi dedicara al tema en su trabajo sobre la unificación europea, publicado en el *Diccionario de Política* dirigido por Norberto Bobbio, mantengan su actualidad: «*la elección directa del Parlamento Europeo no basta. Esa representación tan solo es una etapa de la transformación democrática de la Comunidad. Los ciudadanos europeos eligen de hecho a sus representantes, pero éstos no gobiernan la Comunidad. El pleno desarrollo de la democracia europea exige que también se atribuya al pueblo el poder de elegir el gobierno de Europa y el programa de este Gobierno*»¹⁹. Por tanto, y junto a las medidas dirigidas al vértice de los poderes comunitarios, probablemente sea oportuno el planteamiento de otra serie de opciones, más apegadas a las bases, con mayor vocación de servicio al ciudadano y menos problemas de encaje institucional. Entre otras, podemos considerar una reforma electoral que dotase al elector de mayor capacidad de decisión y control sobre los candidatos electos. Para ello, y aun manteniendo alguna forma de marco nacional, en los comicios europeos deberían crearse —dentro de cada Estado miembro— distritos electorales uninominales o, a lo sumo, binominales. Esto significaría, obviamente, que los ciudadanos votarían por un candidato frente a otro (logra el acta de diputado quien consiga más votos). Bien aplicado, tal modelo debería suponer un premio al gestor eficiente frente al doctrinario latente, recompensando electoralmente al más capacitado para servir los intereses generales de su circunscripción electoral. Ningún espacio político como el comunitario necesita tanto de resultados tangibles para llegar al ciudadano.

¹⁷ BONNINO, Emma: «Hay que asumir la realidad —y nuestras propias responsabilidades», pp. 20-21.

¹⁸ THATCHER, Margaret: *Los años de Downing Street*. Madrid, El País-Aguilar, 1994, segunda edición, pág. 650.

¹⁹ LEVI, Lucio: «Unificazione europea», en BOBBIO, Norberto, Nicola MATEUCCI y Gianfranco PASQUINO (dirigido por): *Dizionario di Politica*. Turín, UTET, 2000, pág. 1203.

Por supuesto, los distritos electorales no tienen porque corresponderse con la división administrativa regional existente en cada país. Lo que es más, resultaría particularmente útil para el espíritu comunitario modular las circunscripciones en sentido europeísta: lo que se busca es el compromiso, el acuerdo, y esto se practica mejor en la pluralidad que desde la uniformidad. Llegados a este punto, resulta pertinente considerar los efectos que un sistema electoral tiene. Según Giovanni Sartori son dos: «*uno en el votante y otro sobre el número de partidos*»²⁰. Porque, y esto conviene tenerlo presente, una reforma electoral es de suma importancia para el entero sistema político. En *Les partis politiques*, Maurice Duverger expuso sus ya famosas leyes electorales. La primera de ellas afirma que en un sistema electoral de mayoría se favorece el bipartidismo. Entre otros, Giovanni Sartori ha desmontado este presupuesto, dejando al descubierto la falta de conexión causal que demuestra ese caso de relación directa. Sin embargo, el politólogo italiano no cuestiona que, en cierto número de casos, la primera ley de Duverger parece confirmarse en la práctica.

Aun admitiendo el fallo explicativo de Duverger, asumamos la pauta y traslademos a la Unión Europea un escenario hipotético donde se cumpliera su primera ley. ¿Qué sistema electoral queremos? Esto es, ¿qué sistema político deseamos para Europa? ¿un régimen parlamentario multipartidista? ¿o un modelo mixto con dos grandes partidos alternantes y otros más pequeños que operen de eventual bisagra? El sistema electoral es determinante para el régimen democrático que se vehícula. De hecho, Sartori señala como dos rasgos fundamentales en un partido político, por un lado, su capacidad de negociación y, por otro, de influencia. Es decir, formar coaliciones de gobierno entre partidos diferentes capaces de acordar un programa común y de regenerar así las crisis que puedan surgir. Por su propia idiosincrasia, la UE parece necesitar un modelo que fomente la rendición de cuentas, la capacidad de negociación y de establecer acuerdos, así como la formación de gobiernos estables que puedan gestionar adecuadamente un cúmulo de intereses más o menos amplios y diversos. Resulta clara la necesidad de partidos debidamente vertebrados a nivel continental; partidos que, significativa y paradójicamente, para ser verdaderamente eficaces deberán compartir parte de su poder con los ciudadanos.

La arquitectura institucional comunitaria se basa en una serie de poderes y equilibrios. En este entramado, un mecano político laboriosamente levantado, ¿qué impacto podrían tener unas reformas democráticas de tipo electoral? Si es desde la base y de manera progresiva, creciente, la influencia de tales cambios podrían evaluarse con tiempo y perspectiva suficientes para modularlos, corregirlos o mejorarlos, llegado el caso. Un sistema electoral más abierto y democrático facilitaría, entre otras cosas, el

²⁰ SARTORI, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 46.

reforzamiento del parlamentarismo comunitario. Dicho de otra manera: tales reformas limitarían la emergencia de alguna forma de presidencialismo paneuropeo como forma de gobierno. Los demócratas que, además, somos europeístas y parlamentaristas, sentimos una desconfianza casi genética a toda concentración de poder. En una eventual Constitución europea, ¿tendría cabida una mayor precisión sobre el ordenamiento político? Y si fuera así, ¿qué papel jugaría la Comisión? ¿Un Gobierno plenamente parlamentario, al fin? Tanto el Consejo de Ministros como el Parlamento Europeo pueden evolucionar en sentido parlamentario. Actualmente las instituciones funcionan razonablemente bien, pero resulta evidente que, junto a los cambios de los últimos años, las sucesivas ampliaciones a emprender supondrán una transformación de facto en la realidad comunitaria. Por ello, toda propuesta de reforma debe partir incorporando, garantizando, al menos el grado de democracia ya conseguida. Y aquí la correcta coordinación entre los Estados y la Unión puede resultar extremadamente positiva. El éxito de una eventual reforma electoral vendrá si se lleva a cabo de manera gradual y contando con los diversos actores que intervienen en el proceso.

Los diputados deberían rendir cuentas de su gestión ante los conciudadanos de su demarcación (no sólo ante sus electores), y tendrán que hacerlo en los idiomas que éstos hablen y en las condiciones que éstos estipulen. El diputado europeo deberá instalar al menos una oficina en su distrito electoral de origen para, de esta manera, atender las solicitudes y reclamaciones que sus conciudadanos le presenten. La creación de distritos electorales binacionales resultaría especialmente interesante. En las zonas fronterizas entre Estados miembros, la formación de circunscripciones electorales únicas formadas por territorios de dos o más países (que debiera elegir a uno o dos diputados al Parlamento Europeo) sería una experiencia excelente para poner en práctica el espíritu europeísta. Lo ideal sería la elección de un solo candidato en un distrito electoral mayormente equilibrado entre sus componentes nacionales para, de esta manera, evitar el riesgo de acantonamiento del voto. Los candidatos deberían competir entre sí, dentro del distrito y en diferentes países; el resultado (conseguirá la victoria quien mayor número de votos obtenga) es demasiado directo y atractivo de tal forma que, previsiblemente, obligaría a todos a modular y templar su discurso, haciéndolo aceptable entre personas con diferentes culturas, idiomas y tradiciones. La democracia y la diversidad como factor de cohesión.

Es preciso recuperar el concepto —y el sentido último— de la inteligente división que en su momento estableciera Michael Oakeshott entre «*ser administrados en vez de gobernados*»²¹. La Unión contará con ciudadanos de Europa que disfruten —y ejerzan— en plenitud sus derechos. Las instituciones europeas (en particular, la Comisión) deben avanzar hacia un verdadero gobierno de gestión. Y, en este campo, la

²¹ OAKESHOTT, Michael (Introducción de Víctor PÉREZ DÍAZ): *El Estado europeo moderno*. Barcelona, Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, pág. 169.

rendición de cuentas es piedra de toque fundamental. La Comisión no puede competir, ni probablemente deba, con los gobiernos nacionales en una lucha creciente por adquirir más poder. La competitividad entre las diferentes administraciones (comunitaria y nacionales) debiera trocarse en la consecución —y superación— de mayores niveles de eficacia en sus respectivos campos de competencias.

Una obra lúcida como *La autoafirmación de Europa. Perspectivas para el siglo XXI* de Helmut Schmidt formula propuestas a tener en cuenta. Entre otras medidas de reforma, Schmidt aboga por la reducción de los Consejos sectoriales que desempeñan funciones legislativas y ejecutivas con demasiada frecuencia e intensidad. Resulta imprescindible, como correctamente señala Schmidt, afrontar la posibilidad de una serie de reformas institucionales, pero el verdadero quid de la cuestión para acometer la resolución del llamado *déficit democrático* de la Unión está en la base de su estructura, por muy piramidal que ésta sea. Sólo desde abajo, llegando y partiendo del ciudadano medio, la Unión Europea logrará una creciente y efectiva legitimación democrática.

«¿Necesita Europa una Constitución?». Con este título, el Instituto Philip Morris dedicó un número monográfico a las controversias pre-constitucionales europeas. Sin embargo, en las diferentes intervenciones subyacía la democracia como tema de fondo. En las Actas del seminario del 19 de febrero de 1996 titulado «¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?», Joseph Weiler, profesor de Derecho de la Universidad de Harvard, afirmó sin ambages: «tenemos que dar al electorado la oportunidad de intervenir decisivamente en la formulación de la política»²². Weiler, además de desconfiar de que el Tribunal de Justicia pueda garantizar la salvaguardia de los derechos democráticos, propuso la creación de un órgano similar al Consejo Constitucional francés, que determinase las exactas dimensiones de las funciones a desempeñar y grado de integración de la Unión. *Checks and balances*. Con inteligencia política, Weiler transmitió una idea tan antigua como vigente: la libertad no debe ser protegida (por un poder, por una instancia), sino ejercida; cada vez más, cada vez mejor. A efectos del progreso de la incipiente democracia europea protegerla significaría tutelarla, condicionarla, dirigirla.

¿Puede la Unión llegar a convertirse en una verdadera democracia? La pregunta —y, por ende, la respuesta— es más compleja de lo que parece. Hasta ahora, la democracia como orden de libertad se arraiga fundamentalmente en el Estado. El peso que la administración tiene en el universo comunitario corresponde a una concepción técnica de sus cometidos y medios. No obstante al éxito de la mayoría de políticas co-

²² La cita está en «¿Necesita Europa una Constitución?» (Discussion Paper n.º 10), The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Bruselas, junio de 1996, pág. 79. Del mismo autor, veánse también *The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; y *Europa, fin de siglo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

munitarias, la Unión debiera dotarse de un conjunto claro de normas solventes en el campo de la rendición de cuentas, la transparencia en la información y en la gestión o el rigor presupuestario, antes de acometer una empresa tan ambiciosa como la promulgación de una Constitución europea de carácter vinculante y con plena eficacia jurídica²³. Dicho de otra manera: la Unión tiene mucho que aprender, es cierto, como también lo es que está en disposición de enseñar. La asunción de la UE como una realidad perdurable y prácticamente indiscutida por las jóvenes generaciones (con su estela de paz, estabilidad, progreso y libertad) es de por sí la mejor manifestación de su éxito. Se buscan reformas, cambios, pero no se cuestiona la casa común europea. De lugar de encuentro a misión compartida. Lo que sea o pueda ser una Constitución Europea lo dirá y lo dará el momento (una declaración de voluntades y derechos, una refundición ampliada de los Tratados). Las reticencias de Helmut Schmidt respecto a una Carta Magna continental lo son más sobre el riesgo de levantar expectativas que luego no puedan cumplirse y que, ulteriormente, pasen factura al propio ideal europeo. Paso a paso.

A los que consideramos que la Unión Europea es algo más, mucho más, que una administración pública supranacional, también nos impulsa la idea de lograr la plena conciliación entre dos ámbitos de libertad: una democracia que ya lo es (Estado miembro) y otra que quiere serlo (Unión Europea). Sólo desde una situación de igualdad democrática entre los Estados y la Unión Europea podrán resolverse ciertas disfunciones; hay que compartir poderes con los ciudadanos de Europa, dejando paso a sus propuestas, ideas e inquietudes a través de sus representantes parlamentarios. Una reforma democrática —siempre en el mismo plano de base— podría ser la elección mediante listas abiertas de los diputados comunitarios. ¿Por qué debe renovarse de una sola vez el Parlamento Europeo? Algunos elementos del modelo anglosajón siguen siendo válidos en cuanto promueven el dinamismo político y el compromiso electoral. Lo que es más, si queremos un sistema parlamentario europeo realmente efectivo probablemente sea momento de considerar la creación de una segunda cámara. Además de contrapeso y ayuda al Parlamento Europeo, este órgano senatorial podría ejercer como comisión de expertos independientes, cuyas altas funciones requerirían que la duración del mandato y la renovación de la cámara fuese diferente a la del Parlamento Europeo, dando también opción a la elección de personalidades ajenas a la política activa mediante un sistema electoral de distrito uninominal.

Europa está formada por pueblos y naciones, ideas y hechos. La Unión haría bien en aprovechar esa diversidad para legitimarse democráticamente. Una conciencia nacional europea debe basarse en creencias y experiencias compartidas. Y esto solo llegará cuando exista una realidad de hecho que fomente la comunicación activa entre

²³ COSTA, Olivier y Nicolas JABKO: «La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?», *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, núm. 6, diciembre de 2001, pp. 859-867.

diferentes comunidades nacionales. Stefan Zweig vio claramente las causas de la arrogancia continental durante la era de la estabilidad que fue la Belle Époque. «*El orgullo por los triunfos de nuestra ciencia y de nuestra técnica, que se sucedían hora tras hora, propició por primera vez un sentimiento europeo común, una conciencia nacional europea*»²⁴.

Sin embargo, tras la Primera Guerra Mundial y sus devastadores efectos, llegó el derrumbe de aquella vieja Europa construida sobre mitos y realidades. El propio Zweig reconoció que la caída en la hecatombe bélica, resultado último de los celos, conflictos y desconfianzas mutuas entre los pueblos de Europa, se debió —en buena parte— a la falta de penetración de esos ideales de progreso en común y de unidad continental. Ni la técnica ni la ciencia, es decir, el desarrollo, el progreso, son suficientes para sustentar el ideal europeo. Dar cumplimiento al «sueño de Europa» requería entonces y exige ahora de un pragmatismo incardinado en el día a día, que implique cada vez más a los mismos ciudadanos a los que formalmente van destinadas las políticas comunitarias. Se trata de «*crear progresivamente*» en Europa, como expresara Jean Monnet, «*el más amplio interés común gestionado por unas instituciones comunes democráticas a las cuales les sea delegada la soberanía necesaria*»²⁵. Y esto sólo puede llegar mediante una reforma electoral y democrática que termine abriendo de par en par las puertas de Europa a los europeos; desde la base, para todos.

²⁴ ZWEIG, Stefan: *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*. Barcelona, Círculo de Lectores, 2002, pág. 220.

²⁵ MONNET, Jean: *Memoires*. París, Librairie Arthème Fayard, 2002 (primera edición de 1976), pág. 615.