

La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional

DANIEL INNERARITY

Catedrático de Filosofía Política e investigador Ikerbasque en la UPV/EHU

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 y se han ido declinando en torno a la disputa sobre la supremacía, el pluralismo constitucional o el control de democraticidad de las instituciones supranacionales. La Unión Europea es la *polity* en la cual se constata mejor esta ambivalencia porque se trata de la institución política más poliárquica del mundo. Esta idea de la Unión Europea como una poliarquía es lo que mejor resume, a mi juicio, sus valores y sus limitaciones en tanto que modelo de gobierno complejo, donde se combinan, con la correspondiente dificultad, unidad y diversidad. Si no fuera así, si el proyecto europeo se hubiera pretendido como homogeneidad y centralización, la Unión no habría podido avanzar en la integración, implicando en un proyecto común a sociedades tan diversas como sus intereses o trayectorias democráticas, que actúan unidas pero sin ser uno (Nicolaidis 2013, 351); pero esta ausencia de un centro jerárquico también explica buena parte de sus retrocesos, las exasperantes posibilidades de veto y ralentización, en definitiva, las dificultades de cualquier proceso de integración que pretenda al mismo tiempo decidir conjuntamente y respetar la pluricentralidad del espacio político.

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. En general, la política en sistemas compuestos, con separación de poderes, tiene poca transparencia, baja capacidad de “*decision making*” y *accountability* incierta. Una pluralidad de centros de decisión suele conducir a una atención pública dispersa. Es difícil no pagar con una cierta irresponsabilidad los poderes compartidos. Hay que considerar además “el problema de las muchas manos” (Bovens 1998, 45; Papadopoulos 2007, 473) y los inconvenientes que esto suele acarrear en términos de responsabilidad.

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. Consideremos también el lado positivo de la complejidad, que es un estado de cosas más republicano que democrático, en la medida en que impide la dominación al dificultar, por ejemplo, que se formen coaliciones hegemónicas permanentes y, sobre todo, es un sistema “anti-unilateralista” (Fabbrini 2007, 197). “La dispersión de la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior que el monopolio estatal central” entre otras cosas porque “puede reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias de sus ciudadanos” (Marks / Hooghe 2004, 16).

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. “El problema no es tanto que sea imposible proporcionar una imagen clara de las distintas políticas europeas como que es imposible vincular tales procesos a un conjunto de autores identificables y, de este modo, resolver el ‘problema de la inteligibilidad’ cuyo equivalente democrático es el problema de ‘rendición de cuentas’” (Leca 2009). Si falta liderazgo no es tanto por la personalidad de los líderes europeos como porque el actual conjunto de instituciones, reglas y convenciones no

permite tal función. 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 recuperadas y 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 2009, 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 limitada 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 (particularmente del Alemán), 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 / Haltern 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. “Una democracia razonablemente efectiva se caracteriza por un grado de centralización ambiguo e inestable, la norma es la fluctuación. Dependiendo de la entidad política, el asunto y el tiempo (...), la intrincada interacción de los actores tiende a generar oscilaciones entre la concentración de poder en el centro y su recolocación en los componentes individuales del sistema”

(Donahue / Pollack 2001, 117). Por eso 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Bovens, Mark (1998), *The Quest of Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge University Press.
- Donahue, John D. / Pollack, Mark A. (2001), “Centralization and Its Discontents: The Rhythms of Federalism in the United States and the European Union”, 73-117, en Nicolaïdis, Kalipso / Howse, Robert (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press.
- Fabbrini, Sergio (2007), *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press.
- Höreth, Marcus (1998), “The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy”, ZEI Discussion Paper C11, en http://www.zei.de/zei_deutsch/publikation/publ_zeic_dp.htm
- Kumm, Matthias (2002) *The Idea of Constitutional Pluralism*, *Modern Law Review* 65, 317–59.
- (2005), “The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Supremacy before and after the Constitutional Treaty”, *European Law Journal* 11 (3), 262-307.
- Lenaerts, Koen (1990), “Constitutionalism and the many faces of federalism”, *American Journal of Comparative Law* 38, 205-263.
- MacCormick, Neil (1995), “The Maastricht Urteil: Sovereignty Now”, *European Law Journal* 1, 259-265.
- Maduro, Miguel P. (1998), *We the court: The European Court of Justice and the European economic constitution*, Oxford: Hart.
- (2003), “Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action”, en Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition: Essays in European Law*, Oxford: Hart, 3–32.
- (2012), “Three Claims of Constitutional Pluralism”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 67-84.
- Majone, Giandomenico (2009), *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (2004), “Contrasting Visions of Multi-level Governance” en Ian Bache / Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
- Mitchell, Ronald B. (1996), “Compliance Theory: An Overview”, en J. Cameron / J. Werksman / P. Roderick (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, London: Earthscan.

- Neyer, Jürgen (2003), “Discours and Order in the EU”, *Journal of Common Market Studies* 41/4, 687-706.
- Nicolaidis, Kalipso (2013), “European Democracy and its critics”, *Journal of Common Market Studies* 51/2, 351-369.
- Papadopoulos, Yannis (2007), “Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance”, *European Law Journal* 13, 469-486.
- Rosanvallon, Pierre (2008), *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris: Le Seuil.
- Schmitter, Philippe C. (1996), *How to Democratize the Emerging Euro-Politik: Citizenship, Representation, Decision-making*, Berlin: Mimeo.
- Schilling, Theodor (1996) “*The Autonomy of the Community Legal Order*”, *Harvard International Law Journal* 37(2), 389-410.
- Schütze, Robert (2012), “*Federalism as Constitutional Pluralism: ‘Letter from America’*”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 185-211.
- Weiler / Haltern (1996), “The Autonomy of the Community Legal Order-Through the Looking Glass”, *Harvard International Law Journal* 37(2), 411-448.
- Young, Ernest (2000), “Constitutional avoidance, resistance norms, and the preservation of judicial review”, *Texas Law Review* 78, 1549-1614.
- Zetterquist, Ola (2012), “*Out with the New, in with the Old - Neo-Roman Constitutional Thought and the Enigma of Constitutional Pluralism in the EU*”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 213-229.
- Zürn, Michael (2005), “*Law and Compliance at Different Levels*” en M. Zürn / C. Joerges (eds.), *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge University Press.