

EL CONSTITUCIONALISTA EUROPEO COMO OBSERVADOR PARTICIPANTE DE LA DEMOCRACIA EUROPEA ¹

JÖRG LUTHER *

Traducido del italiano por ADORACIÓN GALERA VICTORIA

SUMARIO:

1. LA CALMA PRECEDE A LA TORMENTA
2. RESPETAR LA DIGNIDAD DEL CIUDADANO EUROPEO SOBERANO
3. DEFENDER LAS BUENAS COSTUMBRES DEMOCRÁTICAS EUROPEAS
4. APRENDER LA DEMOCRACIA PROMETIDA Y LA PRETENDIDA POR LOS EUROPEOS
5. REFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO
6. PROMOVER FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EUROPEA
7. APOYAR EL CARÁCTER INTEGRADOR DE LA DEMOCRACIA EUROPEA

1. LA CALMA PRECEDE A LA TORMENTA

¿Cuál es el estado de la democracia en Europa? Si es un estado no sólo objetivo, institucional, sino también subjetivo de ánimo e identidad son cuestiones que deben ser planteadas en primer lugar a los europeos. Intentemos imaginar preguntas y respuestas. Quizás la mayoría estaría de acuerdo en que estamos orgullosos de ser europeos, pero no de tener una Unión Europea. Algunos manifestarían malestar, otros en cambio desinterés. Tal

¹ Versión revisada de la ponencia al Congreso «La Construcción del Derecho Constitucional Europeo. Congreso Internacional en Honor de Peter Häberle, con motivo de su 75 aniversario», Granada 14 y 15 mayo 2009, el día siguiente de las elecciones europeas y de la sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe sobre el Tratado de Lisboa.

* Catedrático de Derecho constitucional. Universidad del Piemonte oriental

vez la mayoría diría que nos sentimos menos soberanos en la Unión que en el «propio» Estado constitucional. Quizás los menos, tal vez algún político o juez constitucional se sientan «señores» de Europa y de su Unión, pero es posible también, al menos se debería decir, que el Estado nacional y la democracia «somos nosotros». Tal vez no pocos se sientan más observados que observadores.

En efecto, si atendemos al eurobarómetro², la condición meteorológica de Europa indica «calma». Ya en otoño de 2008, sólo 1 de cada 3 ciudadanos europeos tenían intención de ir a votar. En la primavera de 2009, el porcentaje de los que confían en la Unión sube del 30 al 38%³. El porcentaje aumenta en los países más ricos y desciende entre los menos ricos. El 40 % elige como símbolo de los valores europeos el euro, sólo el 37 % a la democracia⁴. El Parlamento europeo goza siempre de una confianza mayor (48%) respecto del Banco Central Europeo y es similar en el conjunto de la Unión (47 %). La mayoría absoluta piensa, sin embargo, que Europa ha crecido demasiado rápido. Políticamente, la (¿misma?) mayoría se situaría más a la izquierda (1-5) que a la derecha (6-10) (media europea: 5,2). Entretanto, el 15 % de los ciudadanos optaría por una paralización de los países de la Unión, el 81 % desea una mayor contribución de la Unión a la promoción de la democracia en el mundo. Luego, en tiempos de crisis financiera, la Unión hace confiar en la industria del automóvil, aunque no tanto en un desarrollo de la democracia a nivel europeo.

El jurista europeo no podrá, ciertamente, crear el viento, ni prever en qué dirección del cielo y de la tierra volverá. Si acaso podrá aprovechar el momento para contribuir al desarrollo de una cultura constitucional europea capaz de resistir tempestades futuras. Desde esta perspectiva, las observaciones que siguen se centran primero en tres contribuciones jurídicas

² Standard eurobarométrico núm. 70 y 71, otoño 2008 y primavera 2009.

³ En algunos países como Lituania, Rumanía e Italia, el porcentaje de quienes confían políticamente a nivel nacional es aún inferior.

⁴ En primavera de 2009, a la pregunta sobre qué significa Europa para usted, el 42% responde libertad de circulación, el 33% el Euro, el 25% paz, el 22 % democracia, el 19 % diversidad cultural, el 19% burocracia y el 13% desempleo.

a la teoría de la democracia, para afrontar después tres cuestiones prácticas de la democracia en el Derecho público de la Unión Europea.

2. RESPETAR LA DIGNIDAD DEL CIUDADANO EUROPEO SOBERANO

Según una afortunada percepción de Peter Häberle⁵, la democracia es una consecuencia organizativa y, se podría añadir, una garantía «política» de la dignidad humana. La dignidad humana es reconocida en la vida privada y en la pública, es personal y social, civil y política. Esta relación entre dignidad y democracia no crea derechos nuevos, porque la tutela jurídica de la dignidad humana no está separada de la de los derechos humanos que la concretan, pero también significa reconocer el carácter fundamental de los derechos políticos. Esto no supone, por tanto, deducir necesariamente del derecho a la dignidad humana un derecho a la democracia, pero sí al menos el deber de garantizar unos derechos políticos «dignos». Quienes no tienen elección política, a los que se deniega el derecho de voto, el derecho de petición política y el derecho de emigrar, tienen una dignidad no reconocida. Igualmente, la «dignidad política» es resultado posible de los derechos humanos que, desde esta perspectiva, preceden lógicamente a los derechos de «soberanía popular».

La dignidad humana no es una tarea del Estado, sino que puede ser sólo un deber del ciudadano. La dignidad política se sitúa, por tanto, en la búsqueda de identidad de cada ciudadano. Las Cartas constitucionales europeas abren, promueven y orientan esta búsqueda, ofreciendo también con las garantías de los derechos políticos un mínimo de esperanza y de seguridad, es decir, indicadores de injusticia («*sensori di ingiustizia*») y mecanismos de garantía («*dispositivi di assicurazione*»). En el espacio y el tiempo de la Unión Europea, los indicadores y mecanismos de garantía de las cartas nacionales no se limitan, sin embargo, al Estado nacional. En la medida en que legitiman también la integración y una política internacional, es-

⁵ *Europäische Verfassungslehre* 4.^a ed., Baden-Baden, 2006, pp. 295 y ss.

tos derechos políticos se expanden y pretenden tener valor también a nivel supra- e internacional. Si el ciudadano tiene poca esperanza y mucha inseguridad en las políticas y las instituciones de la Unión Europea, los jueces constitucionales europeos no pueden ignorar este estado de ánimo cuando juzgan cuestiones relacionadas con los indicadores y los mecanismos de la política. Pero no les corresponde a ellos el cuidado de los ánimos, ni una jurisdicción voluntaria en la política europea, si acaso el mantenimiento de los indicadores y mecanismos constitucionales de los ciudadanos.

3. DEFENDER LAS BUENAS COSTRUMBRES DEMOCRÁTICAS EUROPEAS

Gustavo Zagrebelsky⁶ sostiene que la democracia es un conflicto permanente por la inclusión, una lucha «contra las oligarquías siempre resurgentes en su interior». La democracia europea, como muestran las experiencias del totalitarismo, debe defenderse del «nihilismo del puro poder» no menos que del «absolutismo de la verdad dogmática». Incluso frente a aquellos que con palabras engañosas quisieran que la democracia fuese sólo «of the people», una propiedad sin garantía de renta, o sólo «by the people», una acción populista teledirigida, o sólo «for the people», una tutela paternalista.

Se podría añadir que la advertencia transatlántica de Lincoln de Gettysburg («that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth»), lejos de invocar un presidencialismo mundial, advierte a los europeos que no olviden nunca la debilidad de sus culturas democráticas. La democracia no puede vivir sin un «ethos» de civilización republicana que para Zagrebelsky consiste en la salvaguardia de la personalidad individual, en el sentido de la igualdad, en la apertura a la diversidad, en la actitud experimental, en la desconfianza hacia las decisiones irremediables, en el sentido de responsabilidad de mayoría y mino-

⁶ Por último: www.biennaledemocrazia.it/pdf/lezione_zagrebelsky.pdf (23. 4. 2009).

ría y en una actitud de confianza mutua sobre la que debemos fundar la confianza en «nosotros»⁷. Dado que los usos de la democracia no transforman automáticamente a los súbditos en ciudadanos, este «ethos» democrático exige si no una religión civil, sí al menos una educación cívica y una cultura (o patriotismo) constitucional amplia.

No obstante, frente a esta pretensión algunos temen excesos de moralismo, de censura y de hegemonía cultural jacobina. A nivel europeo, estos temores – no sólo italianos – pueden aumentar si se pone en duda la existencia de una esfera pública europea. No se ha dicho que todos coincidan en asumir de forma indubitada un deber «cívico» universal de sensatez y moderación de cada ciudadano europeo, siendo la sensatez más una virtud de los gobernantes que un deber de los ciudadanos. No obstante, es posible identificar un mínimo común denominador de buenas costumbres democráticas europeas según el cual en los asuntos públicos debe prohibirse toda forma de «cinismo» destructivo⁸. Los recientes casos europeos de sátira religiosa muestran como los contextos culturales donde se definen los supuestos de aplicación de las «buenas costumbres democráticas» son, por lo demás, cada vez menos nacionales y más europeos o globales. El constitucionalista, como observador participante, no debe ceder al pesimismo cínico, sino confiar en la capacidad de los ciudadanos de «hacerse» democráticos por sí mismos, al menos en Europa.

4. APRENDER LA DEMOCRACIA PROMETIDA Y LA PRETENDIDA POR LOS EUROPEOS

Christoph Möllers⁹ pretende aportar a la cultura democrática la idea de que en democracia el lugar de la razón esta ocupado por la voluntad. En democracia nos prometemos («Versprechen») sólo igual libertad, no ya

⁷ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Roma, 2005, pp. 27 y ss.

⁸ Cfr. P. SLOTERDIJK, *Kritik der zynischen Vernunft*, 1983, trad. it. *Critica della ragion cinica*, Milano, 1993.

⁹ C. MÖLLERS, *Demokratie - Zumutungen und Versprechen*, Berlin 2008.

una buena vida o una vida sin poder. La democracia debe basarse siempre en una voluntad producida por procedimientos jurídicos que exigen valor («Zumutung») y responsabilidad, confianza en la fuerza del buen argumento y humildad entre los igualmente débiles. El ideal de la democracia no sería el consenso implícito, porque la identidad democrática se construiría mediante el conflicto explícito.

A esta tesis cabría objetar que la necesaria voluntariedad de la democracia no debe, sin embargo, excluir procedimientos «deliberativos» distintos de las decisiones por mayoría simple¹⁰. Ni conviene concebir una democracia hecha por ciudadanos solos igualmente libres, sin formas de pluralismo social y político. De lo contrario se correría el riesgo de creer que la Unión Europea no puede transformarse en democracia por vía pacticia y que los referenda nacionales sobre el Tratado constitucional han sido «la única censura democrática del proceso constituyente».

En efecto, el propio Möllers reconoce que el federalismo democrático puede prometer y producir «iguales libertades» no sólo entre Estados, sino también entre ciudadanos, por ejemplo, los esclavos en Estados Unidos o las mujeres en la Unión Europea¹¹. Por tanto, a nivel europeo considera posible procesos que hagan el gobierno de la Unión más democrático, incluso sin convertirla en una democracia sustitutiva de la nacional. No sólo los parlamentos, también los ciudadanos deben comprender su responsabilidad democrática respecto de la internacionalización. Precisamente en este punto hay que añadir que ésta es exactamente la voluntad no sólo de la clase política, sino también de los ciudadanos de los Estados amparada, por lo demás, en numerosas reformas constitucionales. La voluntad de aprender la democracia, prometiéndose libertad igual no sólo en el Estado nacional sino también en Europa, es una voluntad manifestada no únicamente en la constitución del pueblo que constituye numéricamente la mayoría relativa. Si con esta promesa hubiéramos pretendido demasiado para

¹⁰ J. ELSTER, Torino *talk on deliberative democracy*, http://www.biennaledemocrazia.it/pdf/lezione_elster.pdf

¹¹ C. MÖLLERS, *op. cit.*, pp. 88 y ss. Cfr. Igualmente su crítica a la sentencia de Karlsruhe sobre el Tratado de Lisboa en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16.07.2009.

nosotros mismos, deberíamos sentirnos fracasados como ciudadanos. La voluntad de una Europa más democrática no es una quimera y no debe anularse por quienes se abstienen en las elecciones al actual Parlamento europeo. Además el constitucionalista observador participante no puede suscribir semejante declaración de fracaso, debe reflexionar y aconsejar al ciudadano sobre cómo fortalecer sus derechos políticos¹². A este respecto conviene estudiar ante todo el mecanismo electoral, al ser el Parlamento la institución en la que el ciudadano pretende encontrar «voces» («voice») y modelos para aprender la democracia.

5. REFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO

Sabemos que los partidos políticos a nivel europeo son aún débiles, que las campañas electorales continúan desarrollándose más a nivel nacional que europeo y que la afluencia general en las elecciones al Parlamento disminuye de forma constante. En este difícil contexto, el art. 190.4 TCE había delegado en el Parlamento la tarea de diseñar la elección por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o según unos principios comunes a todos los Estados miembros. El sistema electoral proporcional es hoy común a todos los Estados miembros (salvo en el Reino Unido), aunque persisten diferencias en la configuración de las circunscripciones electorales y en la disciplina del voto preferencial. El Tratado de Lisboa ha renovado el mandato de uniformidad (art. 14), consagrando el principio de proporcionalidad decreciente y estableciendo además que el Parlamento «está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión» (art. 10 TUE) – mientras la actual definición de los miembros del Parlamento europeo es la de únicos «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» sentando

¹² Desde esta perspectiva permítase remitirme a J. LUTHER, «The Union, States and Regions: ho do we develop multilevel rights & multilevel democracy?», en: U. MORELLI (ed.), *A Constitution for the European Union*, Milano 2005, pp. 123 y ss; trad. it.: «Unione, Stat, Regioni: come sviluppare la democrazia multilevel», en: *Europa costituenda*, Torino 2007, 119 y ss.

como principal objetivo garantizar que el Parlamento esté compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión» (art. 10.2 TUE).

Una comisión presidida por Andrew Duff ha realizado una serie de propuestas de reforma para las elecciones de 2014 como la obligación de crear circunscripciones territoriales en todos los Estados miembros cuya población supere los 20 millones y la facultad de crear circunscripciones especiales para las minorías lingüísticas, la introducción del sistema de voto preferencial, unificar los días de las elecciones, establecer como edad mínima para el voto 16 años y para la candidatura 18 años, desarrollar votaciones electrónicas y basar la asignación de escaños en el criterio del número de ciudadanos en lugar del de residentes. A estas propuestas —que necesitan ser profundizadas desde perfiles constitucionales— se añade sobre todo que «con el fin de ampliar la elección del elector, de fortalecer la dimensión europea de las campañas electorales y de desarrollar el papel de los partidos políticos europeos, se creará una circunscripción única adicional correspondiente al conjunto del territorio de la Unión europea. El número de diputados electos en este colegio transnacional será igual al número de Estados; las listas transnacionales estarán compuestas por candidatos procedentes de al menos una cuarta parte de los Estados y serán equilibradas por géneros. Cada elector dispondrá de un voto para la lista UE que se añade a su voto para la lista nacional o regional. Se tratará de un voto preferencial de conformidad con el sistema de listas «semiabiertas»; los escaños serán asignados según el método Sainte-Laguë (...), los candidatos podrán presentarse en las mismas elecciones tanto por la circunscripción UE como por las circunscripciones nacionales o regionales (...))».

La idea de crear un colegio plurinominal continental podría premiar a los partidos europeos y quizás también podría garantizar una concurrencia más equitativa entre partidos euroescépticos y partidos euro-optimistas. No obstante, quedan algunas dudas. ¿No corren el riesgo los 27 parlamentarios elegidos en la circunscripción continental de por un lado, pretender una legitimación democrática superior a la de los demás y, por otro, representar sólo a una minoría inferior a la de la «barrera electoral mínima»? Incluso, si se aumentase el número de parlamentarios elegidos en la circunscripción continental, ¿cómo se podría garantizar en ella el respeto al

principio de proporcionalidad decreciente? ¿O sería posible, para satisfacer las dudas de la sentencia del «Bundesverfassungsgericht», prever para esta circunscripción, en virtud del principio de igualdad democrática, una proporcionalidad no decreciente, es decir, disminuir la regresividad y hacerla no lineal? En el fondo, los jueces constitucionales habían censurado sólo el proyecto anterior a la propuesta de 11 de octubre de 2007, subrayando el carácter no vinculante. La reforma electoral podría ofrecer una oportunidad no tanto para renegociar el Tratado de Lisboa, sino más bien para promover la «democraticidad» del parlamentarismo europeo¹³.

Un estímulo para lograr una más equilibrada y menos fragmentada representación podría ofrecerse desde el comienzo mediante una norma que permitiese a los Estados miembros el uso en la papeleta de los símbolos de los partidos europeos junto a los nacionales. Otro elemento de reforma sería, en fin, la ampliación de incompatibilidad entre los cargos parlamentarios europeos y nacionales en cargos ministeriales nacionales. El constitucionalista reformista debe, en todo caso, mirar más allá de las estrecheces propias de la contienda electoral nacional.

6. PROMOVER FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EUROPEA

Las más recientes teorías de la democracia refuerzan la idea de que la legitimación democrática de la Unión Europea no puede ser sólo derivada de la de los Estados miembros, cuyos pueblos o poblaciones llegarían a ser en caso contrario sólo «medios» o «recursos» de legitimación del poder de los gobiernos nacionales sobre la propia Unión.

Esta idea se refleja también en parte en el Tratado de Lisboa donde se insta a la democracia representativa basada en la elección directa del Parlamento europeo (art. 10.1 y 2 TUE). La nueva «democracia participativa»

¹³ Sobre esto cfr. desde una perspectiva teórica la discusión habermasiana en E. ODDVAR ERIKSEN, «Deliberation und demokratische Legitimität in der EU», en: P. NIESEN / B. HERBOTH (eds.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt 2007, pp. 294 y ss.

(art. 10.3 TUE)¹⁴ pretende remediar al menos parcialmente la tendencial pasividad de los ciudadanos europeos respecto de las instituciones comunitarias, pero corre el riesgo de quedarse, no obstante, «auditive democracy»¹⁵. ¿Hasta qué punto la democracia participativa podrá absorber elementos de la democracia directa? Si por democracia directa se entiende también el ejercicio de la libertad de reunión y de asociación, sólo el último elemento de la democracia europea está constituido por partidos políticos que tienen el deber de contribuir «a formar una conciencia política europea» y a «expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión» (art. 10.4 TUE)¹⁶. Una forma para expresar no sólo un argumento, sino también una voluntad podría ser la celebración de un referéndum intrapartidista («intrapartitico») a escala europea.

La «conventio ad escludendum» respecto de iniciativas similares podría derivar de las experiencias de los referéndum sobre los tratados de la Unión. La idea de España de establecer con su propio referéndum facultativo sobre el Tratado constitucional una espiral de virtud democrática europea se había quebrado en los referéndum nacionales de Holanda y Francia. En el caso de una futura revisión de los tratados, nada impediría que se acordase antes de su ratificación la celebración de referéndum nacionales simultáneos en todos aquellos países donde no estuviese prohibido por las constituciones nacionales.

Igualmente, una revisión de las constituciones nacionales para eliminar posibles prohibiciones de referenda en materia europea no constituiría por sí misma una violación de los principios supremos de las constituciones europeas¹⁷.

¹⁴ Art. 10.3 TUE: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima posible a los ciudadanos».

¹⁵ H. BRUNKHORST, «Zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung», en: P. NIESEN / B. HERBOTH (eds.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt 2007, 325.

¹⁶ Cfr. al respecto T. JANSEN, *Il Partito Popolare Europeo. Origini e Sviluppo*, Bruxelles 2006.

¹⁷ Cfr. sólo para el debate alemán S. KADELBACH (a cura di), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, Baden-Baden 2006.

Un comienzo de democracia directa de «iure condendo» podría presentarse no obstante, mediante el instituto de la iniciativa popular prevista en el art. 11.4 TUE («Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados»). Esta iniciativa podrá tener otro peso respecto de una petición ciudadana al Parlamento europeo. En la medida en que la Comisión sigue siendo titular de la iniciativa legislativa y de la iniciativa de modificación de los tratados, estas iniciativas podrían estar precedidas por referéndum intra-partidistas europeos. Quizás, una iniciativa cívica podría tener por objeto incluso la propuesta de celebrar un referéndum consultivo a escala europea, con el fin de revalorizar la democracia participativa sobre una única cuestión de tal forma que se diera un peso «casi directivo» al voto del pueblo. Es cierto que los tratados no permiten una delegación de las competencias a las instituciones, pero en la medida en que el referéndum consultivo entre en materia de las competencias de la Comisión, esta propuesta podría no ser «inapropiada». En cambio, si se pretendiera deducir de los tratados una reserva pactada (interpretándola como una Constitución), nada impediría recoger firmas para solicitar dicha integración de forma subordinada. En un sentido inverso, sería contrario al espíritu de la democracia europea si las propias instituciones quisieran convertirse en promotoras de un referéndum consultivo. También desde esta perspectiva, la democracia europea debe poder fortalecerse de forma autónoma.

7. APOYAR EL CARÁCTER INTEGRADOR DE LA DEMOCRACIA EUROPEA

Las teorías de la democracia discrepan sobre la cuestión de si la democracia europea debe ser más integradora o menos. «Es democrático decidir quién debe formar parte de la comunidad democrática», mantiene la

teoría del voluntarismo¹⁸. Incluso también esta teoría admite que en la medida en que los residentes están gravados por deberes y tributos y sus hijos se identifican con el lugar de su nacimiento, la exclusión del extranjero por la democracia participativa puede convertirse en arbitraria. La promesa democrática no cierra el círculo de sus destinatarios, obliga también a respetar posibles futuros participantes.

El carácter integrador de la democracia europea plantea problemas no sólo respecto de la ampliación del derecho de voto. También la administración del derecho de asilo político y de los derechos de residencia de los refugiados exige un examen de conciencia a la cultura democrática europea. Si la libertad de circulación es un derecho político fundamental para la democracia europea después de 1989, podría ser cuando menos incoherente impedir la circulación de aquellos que sufren persecuciones por haber pretendido el logro de la democracia fuera de Europa. Una democracia sin solidaridad con los demócratas perseguidos comprometería el «ethos» de igual libertad.

Además, la democracia integradora no puede ser unilateral. El respeto a los compromisos de Derecho internacional desde el punto de vista de la democracia europea no podría significar nunca gobierno ilegítimo de los extranjeros. En la medida en que estos compromisos derivan de los tratados inspirados por las democracias occidentales, a lo sumo reproducen una hegemonía democrática. Resulta además que una democracia debe respetar los pactos ratificados y las costumbres compartidas no pudiéndose, mediante el llamamiento a la soberanía popular expresada en su caso a través de referéndum, desvincularse de los pactos ratificados por representantes del propio pueblo¹⁹.

Por último, la democracia integradora no puede estar cerrada al federalismo democrático. A nivel europeo, la Unión Europea se ha esforzado en abrirse hacia Oriente. Para participar de nuestro éxito económico, los países orientales han tenido que cambiar sus constituciones, compartir

¹⁸ C. MÖLLERS, *op. cit.*, p. 24.

¹⁹ Cfr. H. KRIEGER, *Die Herrschaft der Fremden*, Archiv des öffentlichen Rechts, 2008, pp. 315 y ss.

nuestra democracia y nuestro Estado de Derecho. El exámen de democracia fue preparado en el Consejo de Europa, la documentación verificada por la Comisión de Venecia. No pocos constitucionalistas han sido afortunados por poder «ayudar» en la transformación de estas nuevas democracias.

Queda sin embargo el problema relativo a si es compatible con el principio de la democracia integradora la idea de someter a referéndum nacional toda futura ampliación de la UE. El Tratado de Lisboa regula los requisitos y procedimientos, estableciendo no obstante, unanimidad en el Consejo y remitiendo la regulación de las condiciones para la admisión y las posibles adaptaciones de los tratados a un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante, sometido a la ratificación de todos los Estados contratantes de conformidad con sus normas constitucionales (art. 49 TUE).

Mientras que la Unión Europea sea sólo una asociación de democracias, los Estados miembros que negocian la ampliación deben ser libres para someter sus propias decisiones a un control preventivo del cuerpo electoral, incluso cuando generen nuevos vínculos asociativos. Todo ello siempre desde el respeto de los límites constitucionales, luego en Italia sólo tras la revisión del art. 75.2 de la Constitución, y de la buena fe del Derecho internacional, que podría ser lesionada por la creación de procedimientos de referéndum «ad hoc».

Igualmente, en la medida en que la propia Unión pretende una legitimación democrática de tipo federal, dicho referéndum nacional podría correr el riesgo sin embargo de no respetar la igual libertad. En efecto, atribuiría a los ciudadanos europeos de un Estado más poder que a los ciudadanos del resto. Por tanto, si no estuviese prevista una vía de referéndum europeo común, la lealtad federal y la integración democrática requerirían adoptar la decisión sobre el referéndum nacional al menos en el momento de la deliberación, con el fin de permitir una coordinación de los procesos. El procedimiento debería garantizar iguales condiciones a los partidarios nacionales y europeos de la ampliación. Además sería una forma de cinismo incompatible con los valores europeos si la campaña del referéndum estuviese guiada por retóricas basadas en discriminaciones raciales: ¿votamos si hacer entrar a los lobos que llaman a la puerta? En suma, nada impediría solicitar también al Estado en proceso de integración que celebre un referéndum sobre la adhesión.

Resumen:

¿Cuál es el estado de la democracia en Europa? Esta cuestión abre este ensayo con el que se pretende analizar el estado actual de la democracia en el seno de la Unión Europea y, en última instancia, participar en el desarrollo de una cultura constitucional europea. Para ello, se centra en tres contribuciones jurídicas a la teoría de la democracia: 1) la relación entre dignidad y democracia y el consiguiente reconocimiento del carácter fundamental de los derechos políticos, 2) la identificación y defensa de un mínimo común denominador de buenas costumbres democráticas europeas y 3) las bases que sostienen o deben sostener la voluntad de construir una Europa más democrática. El estudio se completa con el análisis de tres cuestiones prácticas de la democracia en el Derecho público de la Unión Europea: 1) las propuestas de reforma del sistema electoral a escala europea, 2) la defensa y promoción de formas de democracia directa en el seno de la Unión y, por último, 3) la defensa del carácter integrador de la democracia europea.

Palabras Clave: *Democracia, Unión Europea, legitimidad democrática, dignidad humana, derechos políticos «dignos», reforma electoral, Parlamento europeo.*

Abstract:

¿What is the state of European democracy? This question that opens this paper tries to analyze the current state of democracy in the European Union and, as a last request, to participate in the development of a European constitutional culture. For this reason, it focuses on three juridical contributions to the theory of democracy: 1) the relationship between dignity and democracy and the consequent recognition of the fundamental character of political rights; 2) the identification and defense of a lowest common denominator of good democratic European customs and 3) the foundations that support or have to support the wish to build a more democratic Europe. This essay concludes with the analysis of three practical questions of democracy concerning the Public Law of the European Union: 1) the proposals of reform of the electoral systems of the European Union; 2) the defense and promotion of direct democracy in the Union and, finally, 3) the defense of the European Union's force to integrate.

Keywords: *Democracy, European Union, democratic legitimacy, human dignity, political right «worthy», electoral reform, European Parliament*