

Grado en Ciencia Política y Gestión Pública

Curso 2021-2022

# **EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA: ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA**

AUTORA: Paula Domínguez García

DIRECTOR: Mikel Díez Sarasola

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación parte de la premisa de que la calidad democrática del funcionamiento de la Unión Europea presenta carencias notables. En este contexto, se ha generado una brecha entre la ciudadanía y la organización, que se percibe como ajena y distante por una gran parte de la población europea. Los factores que han contribuido al déficit democrático y, por consiguiente, al distanciamiento entre la UE y sus ciudadanos son múltiples y dispares. Sin embargo, en este trabajo trataremos de abordar los desequilibrios más significativos en el funcionamiento institucional de la Unión que han incidido en un cierto descrédito y desapego social respecto al proyecto de integración europea. En relación a esta cuestión, sostenemos la necesidad de paliar las negativas consecuencias derivadas del déficit democrático, por lo que plantaremos al final de este texto algunas propuestas encaminadas al fortalecimiento de la legitimidad democrática de la UE desde una lógica federalizante.

Palabras clave: Unión Europea, déficit democrático, legitimidad democrática, ciudadanía europea, federalismo, constitución europea.

## ABSTRACT

This research work is based on the premise that the democratic quality of the European Union's functioning shows notable shortcomings. In this sense, a gap has developed between citizens and the organization, which is perceived as alien and distant by a large part of the European population. The elements that have contributed to the democratic deficit and, consequently, to the estrangement between the EU and its citizens are multiple and disparate. However, in this paper we will try to address the most significant imbalances in the institutional functioning of the Union that have led to a certain discredit and social detachment with respect to the European integration project. In relation to this issue, we support the need to alleviate the negative consequences derived from the democratic deficit, so we will put forward at the end of this text some proposals aimed at strengthening the democratic legitimacy of the EU from a federalizing logic.

Palabras clave: European Union, déficit democrático, democratic legitimacy, European citizenship, federalism, european constitution.

## ÍNDICE

1.INTRODUCCIÓN	3
1.1 Objeto de estudio	3
1.2 Justificación y metodología	4
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	6
3. MARCO TEÓRICO	11
4. ANÁLISIS	13
4.1 Historia de la Unión Europea	13
4.2 Carencias y debilidades democráticas del sistema	14
4.2.1 El papel del Parlamento Europeo	15
4.2.3 La influencia de los parlamentos nacionales	17
4.2.3 El sistema de grupos políticos	20
4.2.4 La influencia de actores no estatales	21
5. RETOS PARA LA DEMOCRACIA	24
5.1 Proyecto de tratado constitucional	24
5.2 Ausencia de pueblo europeo	25
6. CONSECUENCIAS DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO	27
7. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA	29
7.1 Estrategia de comunicación eficaz	29
7.2 Avance hacia un modelo federal	30
7.3 Fortalecer el papel del Parlamento Europeo	31
7.4 Transición de grupos políticos a verdaderos Europartidos	32
8. CONCLUSIONES	33
9. BIBLIOGRAFÍA	35

# 1.INTRODUCCIÓN

## 1.1 Objeto de estudio

La cuestión del déficit democrático no es una problemática nueva a la que se enfrenta la Unión Europea (UE). La organización soporta desde su creación carencias en lo que respecta a la responsabilidad democrática y legitimación ciudadana en la adopción de decisiones en ejercicio de sus competencias. Pese a los sucesivos intentos por remediar las insuficiencias democráticas a través de la firma de tratados mediante los cuales se ha pretendido reforzar el papel de la ciudadanía europea en las decisiones de la Unión, así como consolidar los poderes del Parlamento Europeo, la percepción en torno al funcionamiento y la legitimidad de la UE parece no haberse visto favorecida por los cambios introducidos. Más bien, la imagen de la organización se ha ido deteriorando paulatinamente, especialmente a raíz de la crisis financiera global de 2008, en la cual las políticas anti-déficit de austeridad y los recortes y privatizaciones que las mismas provocaron fueron la fórmula de la Unión para hacer frente al periodo de recesión. Esta respuesta generó una brecha aún mayor entre la ciudadanía europea y la organización, lo que provocó que ésta viera su imagen debilitada al tiempo que aumentaba el descrédito y la deslegitimación hacia el proyecto europeo por parte de la población.

A menudo, como consecuencia del déficit democrático, los europeos percibimos las instituciones de la Unión como entes distantes sobre los cuales no tenemos facultades para ejercer influencia, en tanto en cuanto instituciones que no han sido sujetas a elección popular o con un vínculo representativo democrático débil, como es el caso del Banco Central Europeo, la Comisión Europea y otros órganos de la administración comunitaria los cuales deciden sobre cuestiones esenciales del programa comunitario con un impacto innegable en la vida de la ciudadanía europea. A ello se suma que algunas de las recetas más impopulares de la agenda política de los gobiernos nacionales hayan sido atribuidas a las instituciones europeas, mucho más lejanas e insensibles a los debates políticos nacionales. Estos fenómenos provocan que la desafección ciudadana sea tal que la participación en las elecciones para configurar el órgano que debería ser el altavoz de los ciudadanos en la UE —el Parlamento Europeo— es llamativamente baja en la mayor parte de los Estados miembros (EEMM). En síntesis, la UE es considerada por buena parte de sus ciudadanos como una torre de Babel opaca, distante y dominada por tecnócratas, donde las políticas, se hacen para el pueblo pero sin pueblo (Hoyland y Hix, 2012, p. 133).

En este sentido, urge fortalecer el espacio público europeo a fin de que la sociedad civil se sienta representada por el proyecto de la UE y sea partícipe y concedora de las instituciones y los principios que rigen la organización supranacional. La democratización de la UE no se entiende sin la consolidación de un “demos europeo” que integre la unión entre ciudadanos a la

organización que hasta el momento ha operado como un nexo económico entre estados-nación, atendiendo vagamente a la dimensión político-democrática. La convergencia entre el ámbito social y el económico resulta indispensable para devolverle la legitimidad democrática a la Unión, con el propósito de acercarla a la sociedad civil, y superar el euroescepticismo que se viene instalando en amplios sectores de la sociedad en las últimas décadas.

Asimismo, en lo que respecta al funcionamiento institucional de la Unión, es importante destacar que aunque formalmente la UE se rige por la igualdad soberana entre estados miembros, de facto, el papel de algunos estados es claramente más significativo que el de otros. En este plano jerárquico, han imperado los intereses nacionales de algunos EEMM, alejándose de la idea de garantizar la igualdad entre todas las naciones que la integran la Unión y el interés general de Europa como proyecto transnacional. De igual manera, comentaremos a lo largo de este texto cómo debido al tímido papel que juega el Parlamento Europeo, las decisiones terminan por recaer sobre los gobiernos de los EEMM, incurriendo en la deslegitimación de la única institución de la Unión Europea elegida por sufragio directo.

El propósito de este trabajo es estudiar los diversos factores que incurren en la insuficiencia democrática de la UE y abordar las consecuencias derivadas de tales carencias. Para ello, en primer lugar atenderemos al contexto en el que se desarrolla el proyecto de integración europea, para más adelante analizar el origen de las debilidades democráticas. En segundo lugar, haremos una síntesis del origen de las carencias democráticas a las que se enfrenta la organización e interpretaremos las consecuencias derivadas de la deslegitimación social respecto a la UE. Finalmente, propondremos medidas que es preciso considerar para superar el déficit democrático de la Unión.

## 1.2 Justificación y metodología

La motivación de esta investigación surge del deseo de ofrecer un análisis de la construcción de la UE, su actual funcionamiento y sus implicaciones para la ciudadanía desde una mirada crítica. Como hemos mencionado anteriormente, la legitimidad democrática de la UE está gravemente comprometida, lo cual ha dado lugar a una creciente desconfianza entre los europeos respecto al proyecto europeo y sus instituciones. El desarraigo de la ciudadanía respecto a la organización supranacional supone un debilitamiento de la misma, que la deja a merced de discursos euroescépticos populistas emergentes que poco aportan a la renovación y la mejora democrática de la UE.

El objetivo último de este trabajo no es otro que abordar los aspectos que inciden en el déficit democrático de la UE, para finalmente proponer vías que permitan superar la situación actual. Por tanto, cabe resaltar; que, a pesar del sentido crítico, esta investigación se lleva a cabo desde una perspectiva constructiva y positiva respecto al proyecto europeo. Se parte de la

premisa ideológica de que la UE es un proyecto político adecuado para los europeos. Se trata, en definitiva, de un estudio encaminado a describir, a partir del análisis de fuentes académicas secundarias, la situación actual de la UE en lo que se refiere a su legitimidad democrática y contribuir a la solución de esta problemática sugiriendo modificaciones y cambios respecto del modelo actual.

Atendiendo a las consecuencias nefastas que acarrió para la imagen de la Unión la respuesta que esta dio ante la crisis económica de 2008, nos encontramos en un momento idóneo para asumir con eficacia las demandas de la actual crisis económica y social provocada por la Covid-19. Asimismo, el conflicto bélico en Ucrania y lo que supone tener una guerra en suelo europeo en las mismas fronteras de la UE quizás permite vislumbrar la necesidad de una cohesión política real y efectiva para el futuro próximo. En este nuevo contexto, el estudio del déficit democrático es primordial para buscar soluciones a problemáticas actuales y viejos lastres que arrastra la UE, con el propósito de recuperar la confianza ciudadana y reforzar el ideal europeo.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La concepción del término “déficit democrático” en relación al caso de la Unión Europea dista de ser unánime en la doctrina. En función del enfoque teórico del proceso de integración al que se adhieran los diferentes autores, y del mismo concepto de democracia, los aspectos en los que fundamentan el origen de la legitimidad democrática difieren entre sí. No obstante, en términos generales, la idea de déficit democrático hace referencia a una legitimidad social mermada, procesal o procedimental, la carencia de identificación popular y la falta de democracia de la estructura institucional, así como a la ineficiencia en la toma de decisiones, y el peso exacerbado de sectores tecnocráticos y de los lobbies en lo relativo al proceso de decisión (Cancela, 2006, p. 23). En este sentido, el déficit democrático constituye un obstáculo para el proceso de integración por el desapego que provoca en la ciudadanía europea respecto al complejo entramado institucional europeo y los representantes políticos que lo configuran.

La cuestión del déficit democrático persigue al proyecto europeo desde su fundación, aunque durante décadas la oposición a la UE —con anterioridad Comunidad Económica Europea— fue marginal. Sin embargo, el distanciamiento y la desafección ciudadana respecto a la Unión se viene expresando con una mayor intensidad desde la crisis financiera global de 2008, que tuvo un terrible impacto socioeconómico sobre los Estados Miembros —aunque sus efectos fueron manifiestamente desiguales entre éstos, siendo los países del sur de Europa los más damnificados por la recesión y por las políticas de austeridad adoptadas—. El alejamiento ciudadano en relación a la UE es de vital importancia, dado que su entramado institucional y jurídico afecta directamente a alrededor de 450 millones de personas nacionales o habitantes de los Estados Miembros. Ello supone que las normas promulgadas por la organización son aplicables al conjunto de Estados que forman la Unión y, a su vez, como resultado de la cesión progresiva de soberanía por parte de los Estados, y el efecto directo y primacía del Derecho de la Unión, estas normas europeas prevalecen sobre el ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los Estados Miembros. En consecuencia, la Unión decide sobre múltiples y variadas cuestiones que atañen a la cotidianidad de la ciudadanía europea. El distanciamiento de la población respecto a la UE supone una pérdida de legitimidad de la misma, en tanto que las decisiones que atañen al pueblo se toman desde entes que se perciben remotos en Bruselas respecto a los cuales no se sienten involucrados (Cancela, 2006, p. 22).

No obstante, la problemática del déficit democrático va más allá; la legitimidad de origen de la organización, es decir, la que guarda relación con los aspectos de partición política ciudadana, representatividad y el control sobre los gobernantes, ha sido cuestionada por diversos motivos. A menudo se dibuja la red europea como una entidad de carácter elitista, en la cual las élites políticas siguen absortas en la dimensión económica y monetaria del proyecto europeo en lugar de fortalecer el espacio político-social. En consecuencia, el sentimiento de pertenencia de

la sociedad civil respecto a la Unión Europea es exiguo. Sin duda, la construcción de un “Demos europeo” es un asunto pendiente para la organización, y constituye un punto fundamental para atajar el problema del descrédito hacia el proyecto europeo. La falta de sintonía entre la ciudadanía europea —que no se percibe a sí misma como tal— y la UE viene dada por el abandono de la clase política europea de la misma, en favor de la economía. El entusiasmo por la integración no ha calado en la población del mismo modo que en las élites europeas, especialmente en el caso de los Estados del sur, incluso allí donde hasta ahora habían mostrado un apoyo incondicional al proceso de integración europea y la lealtad europeísta se mantuvo durante décadas fuera de dudas (Margalef, 2020, p. 2).

Esta cuestión se refleja en el progresivo desgaste institucional que viene experimentando la UE. La falta de reconocimiento y apego por la organización internacional ha aumentado hasta el punto en el cual, según el último estudio del *Eurobarómetro* de 2021 desvela que la confianza y la adhesión a la UE se sitúa por debajo del 50%, lo cual, a su vez, se viene observando en las sucesivas elecciones al Parlamento Europeo, cuya participación tiende a ser baja en relación a la participación en comicios nacionales, reafirmando la pasividad ciudadana ante las cuestiones europeas (Calvo-Sotelo, 2021, p.15). Consecuentemente, pese a que las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal tuvieron lugar en 1979, dotando al proceso político de legitimidad de origen, la apatía generalizada de la ciudadanía europea respecto a la participación en estos comicios parece ser a todas luces el resultado del déficit democrático al que nos venimos refiriendo (Torreblanca, 2014, p.33).

Igualmente, también se señala la existencia de déficit democrático en lo referente a la legitimidad de resultado, es decir, a los aspectos que tienen que ver con la eficiencia de la toma de decisiones y la implementación de las mismas. En relación a este aspecto, el Acta Única Europea (1986) eliminó el criterio de la unanimidad como norma general para la toma de decisiones en el consejo de ministros en favor de la mayoría cualificada para numerosos ámbitos competenciales. El objetivo que se perseguía con esta modificación no era otro que mejorar la eficiencia en la toma de decisiones, facilitando y agilizando los acuerdos. De este modo, el veto estatal quedó abolido en algunas áreas políticas, posibilitando que una mayoría de EEMM impusiese su criterio a una minoría (Cancela, 2006, p. 22). Desde el momento en el cual el veto deja de ser plausible, los parlamentos nacionales cedieron capacidad de influencia y control sobre las decisiones europeas, causando cierto recelo entre los estados miembros.

En este sentido, el Tratado de Maastricht (1992) fue, en consideración de autores reconocidos como Føllesdal o Arregui, el inicio de una corriente de preocupación evidente sobre la cuestión de legitimidad democrática del proyecto de integración europea (Føllesdal, 2004, p. 2; Arregui, 2012, p. 99). Este tratado, conocido bajo el nombre de *Tratado de la Unión Europea* o *TUE*, es junto al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE uno de los tratados a través del cual nace la Unión Europea y, por consiguiente, su ciudadanía en términos político-jurídicos. En éste se incluyeron diversas innovaciones institucionales y en materia de



competencias, entre las cuales destaca la ampliación de facultades conferida al Parlamento Europeo, único órgano portador de legitimidad democrática directa. El propósito de Maastricht consistía en avanzar hacia una unión política de inspiración federalizante y avanzar en la integración, creando un mercado interior único a través de la fijación de una moneda común a todos Estados Miembros y dejando la política monetaria en manos de la UE (Calvo-Sotelo, 2021, p.10).

No obstante, las transformaciones operadas por el tratado desembocaron en críticas hacia el mismo en el seno de algunas sensibilidades políticas de los Estados Miembros. Las demandas principales hacían referencia a una mayor participación ciudadana y la necesidad de multiplicar los actores involucrados en lo referente al control político. El caso danés representa el descontento generalizado con este tratado, siendo rechazado en referéndum en primera instancia y exigiendo puntualizaciones en cuestiones relativas al papel de la ciudadanía. Tras ser aclaradas las cuestiones controvertidas, finalmente los daneses aprobaron el tratado mediante un nuevo referéndum en 1992, aunque con resultados muy ajustados (tan solo un 56.7% voto a favor del tratado, una mayoría muy escueta) y dejando a Dinamarca fuera de algunos ámbitos de decisión de la UE como su política monetaria. Los resultados de los referéndums convocados en el resto de Estados Miembros, fueron igualmente ajustados, como fue el caso de Francia y Reino Unido.

La oposición al tratado cristalizó en la existencia de amplios sectores disconformes con la deriva de la Unión Europea. Por un lado, se puso de manifiesto el recelo a la pérdida de control o soberanía de los Estados en favor de la organización supranacional por considerar que ello podía acarrear la pérdida de identidad de los estados-nación clásicos, así como una traba en la lucha por los intereses políticos internos. Por otro lado, tomaron fuerza las voces críticas que demandaban la inclusión de una pluralidad de actores en el proceso de decisión, así como un papel más activo de la ciudadanía, alejándose del *consenso permisivo*<sup>1</sup> que relegaba a la ciudadanía a la pasividad mientras que una élite política dirigía el proyecto europeo (Eppler et al., 2016, p. 8). Este requerimiento terminó por convertirse en un dilema para la UE puesto que la multiplicidad de actores en el proceso de decisión se encuentra estrechamente correlacionada con la eficiencia (a mayor número de actores mayor dificultad y más lentitud para alcanzar acuerdos y viceversa). Ante este escenario, avanzar en lo que guarda relación con la legitimidad democrática supone una pérdida en legitimidad de resultado, o lo que es lo mismo, en efectividad (Merkel, 1999, p. 55). Sin embargo, las protestas derivadas del Tratado de Maastricht dejaron en claro que una mayor integración no era posible sin una mayor democratización (Cancela, 2006, p. 23).

---

<sup>1</sup> Este concepto acuñado por Lindberg y Scheingold en 1970 hace referencia al beneplácito tácito depositado por la ciudadanía europea en favor del proyecto de integración. Guarda relación con el desinterés y la escasa importancia que conferían los ciudadanos de los Estados Miembros a la UE hasta la década de los 90 (Lindberg y Scheingold, 1970).

Junto con el incremento de las demandas democratizadoras, se inició el debate sobre la necesidad de una constitución para la Europa de los veinticinco. El proyecto constitucional (2004) iba dirigido a mejorar la legitimidad de origen y dotar de más garantías al funcionamiento institucional de la UE sustituyendo los Tratados por una Carta Magna que recogiese debidamente los valores, objetivos, competencias y la estructura de la organización. Sin embargo, a pesar de que el Tratado Constitucional fue firmado por todos los Estados Miembros, finalmente, Francia y Holanda, que estaban atravesando un contexto político nacional inestable, votaron en contra del Tratado tras un referéndum ajustado, por lo que no lo llegaron a ratificar el texto constitucional (Barón, 2009, p. 185). De modo que, la Constitución de la UE quedó en un mero proyecto truncado. Tres años después, con el Tratado de Lisboa (2007) se trató de avanzar en la democratización confiriendo mayores competencias al Parlamento Europeo, pero abandonando el espíritu constitucionalista característico de cualquier democracia que se precie. Pese al nuevo Tratado, la fallida Constitución de la Unión Europea puso de manifiesto una vez más el escepticismo de parte de la ciudadanía europea respecto a la UE, que considera insalvable el déficit democrático de esta.

De este modo, la sociedad europea se fue tiñendo de euroescepticismo al mismo tiempo que se percibía distante hacia las instituciones y la política de la UE. Esta desconfianza, provocada por la ausencia de un sentimiento identitario y de pertenencia al proyecto europeo, así como la falta de solidaridad entre Estados Miembros —a pesar de estar llamados a la cooperación y el respaldo mutuo—, favoreció la aparición de posturas contrarias a la UE. En el mejor de los casos los posicionamientos negativos respecto a la UE incidieron en el deficitario carácter democrático de la misma y daban pie al debate sobre la restauración del proyecto de integración europea. No obstante, lo preocupante resultó que, a su vez, se fraguó una corriente eurofóbica disruptiva llamada a desmembrar la organización apoyada en posturas soberanistas y antiglobalizadoras.

El claro ejemplo de las consecuencias del déficit democrático y el descontento derivado de este es el abandono de la UE por parte del Reino Unido (2020), tras un largo historial de oposición a la Unión por parte de este país. El proceso de retirada de la organización, conocido como *BREXIT*<sup>2</sup>, puso de manifiesto el triunfo de los posicionamientos euroescépticos y eurófobos en un contexto social y económico de desencanto generalizado. Estos movimientos, a menudo de carácter populista se han ido expandiendo por todos los Estados Miembros y han llegado a alcanzar niveles de adhesión ciudadana muy amplios. Aunque el caso británico constituye una excepción a la continuidad de la membresía de los Estados Miembros en la

---

<sup>2</sup> El neologismo *Brexit*, es el acrónimo de las palabras del inglés *Britain* (Británico) y *Exit* (salida). El término se popularizó en los medios de comunicación durante la campaña por la salida o permanencia del Reino Unido de la UE. La salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda se denominó *Brexit*, mientras que para hacer referencia a la permanencia se acuñó el término *Brremain* (*Britain remain*, Gran Bretaña permanece en español).

organización, supone una clara amenaza a la viabilidad y cohesión de la UE como entidad política. Asimismo, preocupa la deriva antieuropeísta de gobiernos como el polaco y el húngaro, que podrían desembocar en una debacle similar a la acontecida con el Brexit.

En suma, el déficit democrático es una cuestión pendiente que persigue a la Unión Europea desde su fundación. Las demandas populares en torno a estas deficiencias son cada vez más transversales y requieren de un aparato de coordinación supranacional capaz de ofrecer respuestas eficaces involucrando a la sociedad civil y alejándose de criterios puramente economicistas. El reforzamiento de la ciudadanía europea es esencial para aportar legitimidad al proyecto de integración y frenar las corrientes euroescépticas surgidas de un clima de desconfianza y desapego hacia una política europea tradicionalmente distante y elitista.

### 3. MARCO TEÓRICO

A la luz de la revisión bibliográfica en torno a la cuestión del déficit democrático, se percibe que este concepto guarda una relación intrínseca con la cuestión de la legitimidad. En este sentido, podemos exponer que el proceso de construcción europea arrastra una crisis de legitimidad de origen debido a la inexistencia de un poder constituyente soberano (un pueblo europeo) que dé lugar a una organización política dotada de una Constitución (Fernández, 2010, p. 2). Asimismo, la legitimidad de los procesos políticos y las instituciones europeas es determinante para asegurar la aceptación social y la participación de los ciudadanos en las mismas. Sin embargo, los esfuerzos por dotar de mayor legitimidad democrática a las instituciones y procesos políticos europeos no han sido suficientes (Fernández, 2010, p. 12). Consecuentemente, la legitimidad política de la unión, es decir, la que se refiere al ejercicio del poder, se encuentra igualmente comprometida al carecer el proyecto europeo de una legitimación social sólida.

Igualmente, no podemos pasar por alto la naturaleza de coordinación o multinivel de la Unión Europea. Esto implica que la legitimidad otorgada a la UE no debe derivarse en única instancia de los EEMM, sino que debería constituir un sistema político propio unificado y conectado con su propia ciudadanía europea (Eriksen y Fossum, 2007, p. 4). Por tanto, es relevante destacar que en este trabajo se entenderá el déficit democrático como una problemática ligada al descrédito, desapego y la desconexión de la ciudadanía europea respecto de la organización y sus cuadros dirigentes, destacando la importancia de la legitimidad social, la simpatía, empatía y la identificación con el proyecto para superar las carencias democráticas que lo rodean.

En este sentido, nos adherimos a la concepción de legitimidad democrática del autor Juan Fernando Badía, apoyado sobre la tesis Weberiana que define el término como la adecuación de los gobernantes y sus acciones con los deseos y necesidades expresadas por los gobernados (Badía, 1964, p. 19). Así mismo, el poder político se considera legítimo cuando no emana de la fuerza si no de la voluntad dominante en la sociedad, que acepta libremente el ejercicio del poder. Igualmente, la legitimidad es otorgada cuando se ajusta al *consensus* popular, es decir, a las creencias o sistemas de valores compartidos por una amplia mayoría social. A su vez, estas cosmovisiones no permanecen inalterables ni iguales a todas las sociedades. Por ello, considerando la legitimidad democrática como un producto del ejercicio del poder en base a la voluntad popular, se estima necesario conocer el deseo predominante de la sociedad europea respecto al proyecto europeo en la etapa actual. Solo reparando en la visión y la voluntad general de la ciudadanía europea respecto a la UE se entiende el déficit democrático o carencia de legitimación respecto a la organización.

Entre los académicos que consideran el elemento social como clave para superar el déficit democrático, ahondaremos en las ideas aportadas por el reconocido filósofo, Jürgen Habermas, que considera fundamental la esfera pública europea para dotar de legitimidad a la UE dotada de una comunidad europea fuerte y cohesionada (Habermas, 2001, p. 16). Esta noción exige la creación de intereses supranacionales bajo un ente unificado que represente al conjunto de la Unión Europea en lugar de los intereses nacionales de cada uno de los EEMM. Por ello, en este trabajo secundamos el planteamiento de Habermas que incide en la importancia del avance hacia el federalismo europeo y la promoción de una constitución europea junto a un verdadero sistema de partidos europeos capaz de representar las voluntades del conjunto de la ciudadanía de la Unión.

## 4. ANÁLISIS

### 4.1 Historia de la Unión Europea

La Unión Europea tal y como la conocemos hoy día nace el 1 de noviembre de 1993 con la firma y ratificación del Tratado de Maastricht. No obstante, son varias las organizaciones que sembraron precedentes en la creación de la UE persiguiendo fines similares, aunque con un horizonte más modesto o limitado.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fundada a partir del Tratado de París (1952), fue la primera organización que precedió a la actual UE. El principal objetivo de la CECA era claro y conciso: establecer un mercado común de la industria del carbón y el acero entre los países firmantes (la República Federal Alemana, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia y Francia). Sin embargo, esta congregación también contribuyó a armonizar las tensas relaciones post bélicas entre estados europeos a través de la cooperación continuada. No obstante, las competencias y las aspiraciones de la CECA estaban limitadas al ámbito económico, lejos aún de la transversalidad de la UE contemporánea.

Diez años después de la creación de la CECA los estados parte acordaron avanzar en la integración con la firma del Tratado de Roma (1957), dando origen a la Comunidad Económica Europea (CEE). La CEE se creó con vistas a la eliminación de barreras comerciales entre los estados firmantes, así como para establecer entre estos un arancel común frente a las importaciones foráneas. En este sentido, es importante destacar que estas medidas que repercuten de forma sustancial sobre la cotidianeidad de la ciudadanía de los estados parte, fueron adoptadas sin ningún tipo de deliberación democrática.

No obstante, a consecuencia de los exitosos resultados obtenidos se decidió culminar con la integración económica y alcanzar el objetivo del libre comercio. Para ello era imprescindible una mayor integración entre estados, por lo que se firmó el Acta Única Europea (1987). Este tratado introdujo los mayores avances experimentados hasta entonces por las instituciones europeas, adoptando competencias en materia social, incluyendo la salud y la seguridad en el trabajo y el diálogo entre patronal y sindicatos (Hernández y Díaz, 2010, p. 6).

En consonancia con esta lógica integradora, se firmó en 1992 el Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht. En este se habla por primera vez de la *Unión Europea* y se acuña el concepto de *ciudadanía europea*, dejando en claro la intención de construir un sujeto político (Ortíz, 2021, p.150). El Tratado superaba las cuestiones económicas de los inicios, aumentaba las competencias en asuntos sociales y entraba de lleno en el terreno de la integración al darle un carácter político a la organización (Hernández y Díaz, 2010, p. 6), suponiendo un grandísimo avance para la integración europea. Además, a través del mismo se

confirieron mayores poderes al Parlamento Europeo, se instauró el principio de subsidiariedad y se incluyó por primera vez la libre circulación de ciudadanos entre los países comunitarios. Esta ampliación de competencias y ámbitos de decisión supuso un paso cualitativamente trascendente para el conjunto de la Unión.

En este contexto en el cual los EEMM ceden buena parte de su soberanía a la UE, nace la necesidad de plantearse el carácter democrático y la legitimidad de la organización. A partir de una lógica federalizante se trató de establecer un marco normativo común a los EEMM a través de una constitución europea. Sin embargo, la falta de apoyo social a la organización —derivada en gran medida de la vaga atención al componente democrático por parte de la UE— truncó el proyecto constitucional, que más tarde fue sustituido por el Tratado de Lisboa (2007).

Con la entrada en vigor de este tratado —el último hasta la fecha—, la UE adopta la capacidad de firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario, establece el voto por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión Europea a fin de evitar el estancamiento, confiere mayores poderes al Parlamento Europeo y establece que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea vinculante jurídicamente. Este texto, pese a ser menos ambicioso que la propuesta constitucional, ofrece avances nada desdeñables como los anteriormente mencionados y afianza el compromiso integrador de la UE.

En suma, el origen de la Unión Europea se remonta a una etapa postbélica en la que imperaba la desconfianza entre Estados históricamente enfrentados. Los estímulos económicos introducidos por las primeras instituciones europeas favorecieron la cooperación y la superación de los recelos entre EEMM, por lo que progresivamente los ámbitos de actuación y las competencias otorgadas por éstos se fueron multiplicando hasta superar la cooperación económica inicial e involucrar asuntos sociales, de justicia, y de política exterior a partir de una lógica federalizante. El tratado de Maastricht marcó un antes y un después en la integración europea, robusteciendo la organización y afianzando el compromiso democrático. Sin embargo, la discrecionalidad y la opacidad de la toma de decisiones siguen siendo materias pendientes de resolver para UE, que se enfrenta a una considerable crisis de legitimidad social producida por el déficit democrático.

## 4.2 Carencias y debilidades democráticas del sistema

Con carácter previo, es preciso señalar que una cuestión no menor a la hora de analizar el desinterés de la ciudadanía hacia la UE reside en la extraordinaria complejidad de funcionamiento de su extenso entramado institucional que en muchas ocasiones no se corresponde con las categorías tradicionales de la división de poderes. La organización se nutre de una multitud de organismos con composiciones y funciones muy diversas y denominaciones fácilmente confundibles —como es el caso del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión

Europea, dos instituciones de la UE diferentes entre sí y completamente independientes a su vez del Consejo de Europa, que no forma parte del tejido institucional de la Unión—. En este contexto, la cosa pública europea resulta difícilmente asimilable para el ciudadano europeo medio, que recordemos que no ha sido instruido acerca del funcionamiento, valores y objetivos de la UE en la enseñanza obligatoria. Por ende, el desconocimiento en torno a la organización contribuye al desapego generalizado respecto a ésta y la percepción de ella como un ente distante, complejo y opaco a la ciudadanía europea.

Asimismo, las carencias en la representatividad democrática de buena parte del sistema institucional y político de la Unión pueden considerarse una de las causas por la que afirmamos que existe un déficit democrático en esta institución. Con esto nos referimos entre otras cosas al mermado papel que históricamente ha jugado el Parlamento Europeo (corregido sólo parcialmente a través del Tratado de Lisboa) frente a instituciones no sujetas a elección popular, así como a la desmedida influencia de los gobiernos nacionales (en particular de aquellos Estados hegemónicos de la UE) y de los grupos de presión en el juego político europeo a causa de la debilidad del sistema de grupos políticos.

#### 4.2.1 El papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) es, como ya hemos mencionado anteriormente, de entre todas las instituciones de la UE la única cuyos miembros son elegidos a través de sufragio universal directo. Estos comicios se celebran cada cinco años desde 1979 en cada uno de los EEMM a fin de que los ciudadanos puedan elegir a los representantes del Parlamento —no así a los miembros del ejecutivo—. La fórmula por la cual son elegidos los europarlamentarios varía en función de la circunscripción, ya que hay tantas circunscripciones como EEMM. Asimismo, tanto las listas electorales como el régimen electoral no son comunes a todos los EEMM.

Descendiente de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, este órgano cumple con la función de representar directamente las voluntades de la ciudadanía de la UE, por lo que también disfruta de poder legislativo en conjunto con el Consejo de la UE. No obstante, el Europarlamento, a diferencia de los parlamentos nacionales democráticos no goza (salvo exiguas excepciones) de iniciativa legislativa, sino que es la Comisión Europea el organismo que ostenta el monopolio de la iniciativa normativa. Sin embargo, y como consecuencia de los poderes conferidos a la Eurocámara por el Tratado de Maastricht y el reforzamiento de los mismos por el Tratado de Lisboa, esta puede solicitar a la Comisión que le presente una propuesta (aunque ello no obliga a la Comisión a presentar la propuesta en cuestión). A pesar de ello, resulta llamativo, especialmente si tomamos como ejemplo los parlamentos nacionales de los EEMM, en los cuales la iniciativa legislativa recae fundamentalmente sobre los gobiernos y las cámaras de representación, es decir, sobre



instituciones políticas cuya formación resulta de la elección popular a través de elecciones periódicas. Esta situación también contradice en parte las funciones atribuidas al poder legislativo en la tradicional división tripartita de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial.

Además de ello, el Parlamento Europeo ejerce un papel meramente consultivo en ciertos procedimientos legislativos especiales del Consejo, lo cual supone que en determinados temas “sensibles” el Europarlamento no sólo no goza de iniciativa, sino que únicamente emite un dictamen consultivo (no vinculante) respecto a la propuesta. Todo ello merma de manera flagrante el poder del Parlamento Europeo y aleja la toma de decisiones del control democrático. En este sentido, podría decirse que el poder legislativo de la UE se articula en una suerte de sistema bicameral en el cual el Consejo sustituye al tradicional senado. Además, existiría una asimetría favorable a la segunda cámara legislativa —el consejo en nuestro paralelismo— por la cual algunos asuntos quedan sujetos a la elaboración y determinación única de esta misma institución.

En este contexto no es de extrañar que desde la misma creación de la UE hayan tenido lugar cuantiosas demandas a favor de ampliar las potestades parlamentarias a fin de democratizar uno de los ordenamientos jurídicos más extensos e influyentes del mundo. Estas denuncias no provienen en única instancia de la ciudadanía de la Unión sino también del propio Parlamento Europeo (PE). Si bien es cierto que los sucesivos Tratados han ido confiriendo mayores facultades al Parlamento, como hemos mencionado, éste queda lejos de ejercer un verdadero poder legislativo y aún más alejado de cumplir con las competencias cedidas por sus homólogos de los EEMM.

Igualmente, llama la atención qué pese al aumento paulatino de facultades del Parlamento, la participación electoral para conformar este órgano no ha generado una renovada ilusión o implicación ciudadana. Al contrario, la participación ha resultado inversa a la atribución de poderes, es decir, cuanto mayores poderes se le han conferido al Europarlamento, menor ha sido la participación electoral en los comicios europeos. Esto no quiere decir, a todas luces, que la ciudadanía no secunde la democratización del Parlamento Europeo, sino más bien, que las instituciones europeas siguen alejadas de los ciudadanos europeos y que los cambios introducidos no han sido suficientes para robustecer el espacio público europeo y mejorar la percepción ciudadana sobre la Unión.

Por otra parte, no debemos olvidar que los parlamentos (tanto los nacionales de los EEMM como el europeo) deberían ser la piedra angular del control democrático sobre el poder ejecutivo. Sin embargo, el Europarlamento no ejerce un verdadero control sobre la Comisión ni el Consejo, es decir, sobre el poder ejecutivo europeo. La plena capacidad legislativa y de control del ejecutivo por parte del Europarlamento es aún un reto para el PE, y conseguirlo resulta imprescindible para la reducción del déficit democrático de la Unión Europea. Solo con un poder

legislativo real ejercido por el Parlamento se entiende la cesión de soberanía nacional y la transmisión de competencias de los EEMM hacia la UE.

Como venimos diciendo, para poder avanzar en el proceso de integración, el Parlamento debería ostentar un papel preponderante sobre el resto de instituciones europeas, puesto que es el órgano que representa el ideal democrático de toda sociedad. El lugar que ocupa actualmente el PE constituye una traba para el surgimiento de la vida política supranacional, ya que la institución no reúne las condiciones para configurar un auténtico pueblo europeo (Sirvent, 2009, p. 367).

De igual forma, el reforzamiento del Parlamento constituye la única vía para asegurar la transparencia y el control democrático de la actividad de la UE. Las carencias democráticas del sistema se deberían de atajar en primera instancia asociando el Parlamento Europeo con el proceso legislativo en lugar de relegar el papel de este órgano de representación directa al de control o mera consulta en temas de vital importancia para la Unión y el devenir del conjunto de su ciudadanía. Asimismo, pese al fortalecimiento del Parlamento la relación triangular entre este, la comisión y el Consejo continúa siendo asimétrica incluso aunque la codecisión sea actualmente el procedimiento más común en la adopción de normativa comunitaria. Superar el desequilibrio de poder entre estas instituciones es aún un tema pendiente de la UE que resta credibilidad y valor democrático al proyecto de integración europea.

#### 4.2.3 La influencia de los parlamentos nacionales

Tal y como apuntábamos anteriormente gran parte de los poderes que residían en los Parlamentos de los EEMM han sido transferidos al ámbito de decisión de la UE. No obstante, y pese a que el Parlamento Europeo ha asumido algunas de las antiguas potestades de los Parlamentos nacionales, otra fracción de estas facultades se encuentran repartidas entre los diversos órganos que conforman la UE —algunos de ellos sujetos a un control incierto—. Por ello, es indispensable que el Europarlamento, en conjunto con los Parlamentos de los EEMM ejerzan un auténtico control coordinado sobre las actividades legislativas del Consejo y las labores ejecutivas de la Comisión (Sanz, 1997, p. 318).

El debate sobre la participación de los Parlamentos de los EEMM en las actividades de la Unión no construye una novedad. Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea se ha tratado este asunto con relativo consenso institucional en favor de la necesidad de establecer un diálogo más fluido entre los organismos europeos y los Parlamentos nacionales de los EEMM (Sanz, 1997, p. 325). Los diferentes entes que componen la UE están de acuerdo con romper la dinámica que se viene siguiendo desde los inicios de la historia de la Unión en los que los

gobiernos de los Estados parte fueron quienes llevaron la voz cantante en todo aquello relativo a la organización.

En este sentido, se han implementado a lo largo de los años numerosas fórmulas con la intención de reafirmar la relación entre los parlamentos y las instituciones europeas a fin de que estos sean plenamente informados acerca del hacer de la UE y puedan debatir las propuestas y medidas adoptadas por las instituciones europeas. Algunos de estos modelos de cooperación han sido más fructíferos y duraderos que otros cuya trayectoria ha sido muy limitada en el tiempo y en los resultados como fue el caso de la Conferencia de parlamentos de la CE o *congreso europeo* celebrado una única vez en la ciudad de Roma en noviembre de 1990. Esta conferencia reunió alrededor de 300 participantes, entre los cuales se encontraban miembros de los parlamentos nacionales y parlamentarios europeos. Entre los temas que se debatieron se incluyó el papel que debería adoptar el Europarlamento y los parlamentos de los EEMM. Los participantes se mostraron favorables a reforzar la cooperación entre el PE y los parlamentos nacionales mediante el intercambio de información, la celebración de reuniones periódicas de comisiones especializadas y el oficio de nuevas Conferencias de Parlamentos. Sin embargo, y pese a los llamamientos por parte del PE a convocar un nuevo congreso europeo éste no volvió a repetirse.

Algunas de las fórmulas más duraderas en lo que se refiere a las relaciones multilaterales entre el PE y las cámaras de los EEMM han sido la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE y la Conferencia de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales (COSAC). La conferencia de Presidentes reúne a los Presidentes de Parlamentos nacionales de los países miembros de la Unión Europea y al Presidente del Parlamento Europeo cada año desde 1999, aunque la primera convocatoria tuvo lugar en 1967 y las siguientes se celebraron con menor regularidad. Estas conferencias no son de carácter decisivo, sino sirven para discutir asuntos relevantes sobre los cuales los parlamentos de los EEMM quieren hacer saber su postura a los diferentes gobernantes. Por ello, la Conferencia de presidentes constituye un foro de intercambio ciertamente limitado. Por contra, la COSAC ha contribuido a una mejor comprensión entre los parlamentarios y ha tratado temas de especial trascendencia para la supervivencia de la UE como los problemas institucionales y políticos que ésta alberga (de la Fuente, 2004, p.110). Esta conferencia reúne semestralmente a los representantes de las comisiones de los Parlamentos nacionales de los EEMM que se ocupan de los asuntos de la UE y a los representantes del Parlamento Europeo.

Igualmente, existen más formas por las cuales los parlamentos nacionales se relacionan con el ámbito europeo. Por ejemplo, mediante reuniones bilaterales entre comisiones del Europarlamento y las comisiones homólogas nacionales, visitas de miembros de los parlamentos nacionales al Parlamento Europeo y viceversa, contactos entre los diputados nacionales y los diputados europeos de un mismo país o entre los grupos políticos del PE y los partidos políticos similares de los Parlamentos de los EEMM. Asimismo, en el programa legislativo también

observamos cooperación entre el PE y los Parlamentos nacionales que deben ser informados acerca de las medidas propuestas legislativas de la UE y seguir su evolución y consultar a sus ministros debates sobre las prioridades. Sin embargo, una vez más, los parlamentos nacionales no toman parte del proceso decisorio de estas medidas, sino que se limitan al seguimiento.

Además de esto, en determinados ámbitos los problemas de control por parte del PE y especialmente por parte de los parlamentos nacionales (PNs), se agravan, ya que algunos de los que vamos a mencionar se escapan a menudo del seguimiento y la responsabilidad democrática. Es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Las competencias del PE en esta son bastante limitadas, a pesar de que el tratado de Lisboa haya otorgado al PE competencias en lo que respecta a la PESC. Actualmente este es informado periódicamente y puede expresar sus opiniones sobre el proceso, pero no tiene capacidad de decisión. En el plano nacional el papel de los PNs es igualmente reducido, por lo que estos no suplen las fallas en el control democrático. Desde 2012, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC, empero, su papel queda lejos de ser decisivo en esta cuestión.

No obstante, la debilidad de los parlamentos no se limita la PESC, sino que afecta también a asuntos de justicia e interior, unión económica y monetaria, Política Agraria Común, Euratom y un largo etcétera en los que pese a la relevancia de estos ámbitos y las amplias implicaciones para la ciudadanía europea ni el Parlamento Europeo ni los Parlamentos Nacionales tienen atribuidas competencias decisorias. Todo ello merma flagrantemente la legitimidad del sistema institucional de la UE y lo aleja del control democrático y por consiguiente de la ciudadanía.

En este sentido, no basta con conferir mayores competencias al PE, sino que éste y los parlamentos de los EEMM deberían mantener relaciones estrechas, estar en permanente contacto y ejercer un mayor y mejor control sobre las instituciones y las actividades en las cuales no tienen poder de decisión. Sin duda, este ejercicio de control es complicado, especialmente para los PNs por la rapidez con la que cambian las normas europeas y el amplio volumen de actividad de las instituciones. A este respecto, los parlamentos están de acuerdo en no institucionalizar modelos de cooperación como la COSAC para no sumar complejidad al entramado institucional europeo (Sanz, 1997, p. 355). Superar los fallos de control de los PNs y colaborar fructíferamente con el PE, para alcanzar un mejor seguimiento de la actividad europea parece el mejor medio para ejercer el control democrático a nivel de la Unión Europea, y en definitiva para superar el descrédito hacia la Unión y su falta de legitimidad.

### 4.2.3 El sistema de grupos políticos

Ya hemos abordado la problemática del débil papel del Parlamento Europeo frente a otras instituciones europeas y recalcado que ello supone un evidente obstáculo para la democratización institucional de la UE. Si bien, parte de la solución a dicho problema pasa por dotar de mayores competencias decisorias al PE, no es suficiente. Una de las razones por las que la debilidad del Parlamento persiste a pesar de la ampliación de las facultades conferidas, es la inexistencia de verdaderos partidos políticos a escala europea lo cual dificulta un debate político de escala propiamente europea. Con el actual sistema de grupos políticos se observa un claro predominio del intergubernamentalismo en lugar de apostar por un auténtico sistema supranacional de matriz federalizante. En efecto, en estos grupos políticos se reúnen un conjunto heterogéneo de partidos nacionales de los diferentes EEMM que, lejos de representar los intereses de la ciudadanía europea en su conjunto, adoptan el argumentario de los partidos políticos a escala nacional e intentan extrapolarlo al nivel europeo, imponiéndose los intereses nacionales y la agenda política nacional de cada EEMM frente a los intereses comunitarios (Sirvent, 2009, p. 377) .

En este sentido, los grupos políticos deberían ser entes capaces de expresar y canalizar las preferencias de los ciudadanos en relación al interés general europeo. No obstante, los grupos europeos carecen de programas políticos propiamente dichos para dar salida a las demandas ciudadanas. La carencia en la acción política de estos grupos radica en la composición ambigua de los mismos, ya que se conforman de diferentes partidos de los EEMM con gran divergencia ideológica entre ellos, lo cual da lugar a programas genéricos que a menudo convergen con los de los diferentes grupos. La inexistencia de partidos unitarios de dimensión europea da lugar a una gran inestabilidad en lo que respecta al posicionamiento de los europarlamentarios, ya que debido a la primacía de las líneas de partido nacionales a menudo choca la alineación de los diputados europeos dentro de un mismo grupo. Así mismo, y como resultado de la generalidad del ideario de los grupos, en el PE se da un fenómeno que sería impensable en la arena nacional: el apaciguamiento de la política. Con la actual forma no rige el binomio tradicional mayoría/oposición los grupos cooperan entre sí a menudo, ya que la diferenciación entre ellos se torna sutil, por lo que la diferenciación entre estos es mínima (Sirvent, 2009, p. 382). Asimismo, la Comisión que vendría a ejercer el rol del gobierno o del ejecutivo está formada por miembros de diferentes sensibilidades políticas por lo cual, no se produce la típica confrontación política entre el partido que sostiene el gobierno y la oposición.

Esta estructura actual complica claramente la profundización democrática de la UE, ya que los partidos son un elemento esencial para una democracia representativa de calidad. Además de la importancia que éstos tienen a la hora de establecer un nexo entre la ciudadanía europea y sus instituciones, los partidos tal y como los conocemos en el plano nacional están sujetos a responsabilidad política, puesto que rinden cuentas ante la sociedad civil —encargada de evaluar y hacer seguimiento de la actividad de los partidos y en base a ello confiar su voto a

una u otra formación—. No obstante, la carencia de partidos que contemplen una auténtica política comunitaria, debilita la calidad democrática de la Unión y dificulta la consolidación de un “demos europeo” esencial para superar el déficit democrático indicado.

La falta de integración de los grupos políticos como partidos políticos verdaderamente comunitarios es clara. Es paradigmático que no exista un régimen electoral unificado en las elecciones europeas para configurar el PE, sino que hay tantos sistemas electorales como EEMM. De igual manera, para la creación de un auténtico sistema de partidos transnacionales se precisaría entre otras cosas de listas electorales únicas y programas políticos transversales, algo de lo que carece el sistema actual.

Además de ello, como comentaremos con más detalle en el siguiente epígrafe, el papel de representación de intereses que deberían estar ocupando los partidos políticos en la UE está actualmente invadido por diferentes actores externos (buena parte de ellos de dudosa legitimidad democrática) que inciden manifiestamente en la toma de decisiones en el seno de la UE (Sirvent, 2009, p. 366). De esta forma, nos encontramos con un sistema de partidos sumamente débil e incapaz de canalizar las necesidades y demandas de la sociedad civil europea.

En conclusión, el debate público europeo se encuentra acaparado por los partidos nacionales— y por tanto circunscrito a los problemas internos de cada Estado—, mientras que el proceso de toma de decisiones queda ligado a entes no partidarios, como el Consejo y la Comisión Europea. Estas instituciones, a su vez, se encuentran más influenciadas por grupos de interés y lobbies que por los grupos políticos europeos. Como consecuencia, el papel que ocupan los grupos políticos y los europarlamentarios en la toma de decisiones es, claramente, de segunda orden, lo que incide, claramente, en el debilitamiento democrático de la UE.

#### 4.2.4 La influencia de actores no estatales

Al contrario de lo que sucede con los grupos políticos —abocados a ocupar un lugar irrelevante en la política de la UE— hay diversos actores externos que inciden de forma esencial en las decisiones comunitarias. El modelo de *gobernanza* adoptado por la UE favorece que otros actores diferentes a los tradicionales partidos políticos influyan en los procesos de decisión supranacional. El problema radica en que los grupos de interés no deberían predominar sobre el poder legislativo, puesto que se estaría poniendo en riesgo la definición de los intereses generales de la UE (lo público) en favor de los intereses particulares de los lobbies (lo privado) (Sirvent, 2009, p. 366). En el caso de la UE, los grupos de presión han pasado a ocupar el lugar central que ocuparían los partidos políticos en un Estado democrático.

Si bien es cierto que los principales grupos de presión de la UE continúan siendo los gobiernos y las administraciones de los Estados miembros actuando como representantes de

intereses nacional, es cada vez más común la emergencia de grupos no estatales como asociaciones, federaciones europeas, asesores jurídicos, empresas públicas y privadas y consultores, etc., con presencia institucionalizada en los pasillos de las instituciones comunitarias (Morata, 1995, p.131). Estos grupos tratan de establecer vínculos con las instituciones europeas a fin de influir en las decisiones públicas de la Unión. El objetivo principal de estos es incluir en la agenda pública asuntos de su interés particular o conseguir ventajas en relación a otros grupos. En este sentido, la complejidad del sistema decisorio de la UE —más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales— ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos de interés (Schmitter y Streek, 1990). Igualmente, pese a no tratarse de un Estado, la UE posee de amplias capacidades para implementar políticas públicas de diversa naturaleza y dispone de un presupuesto apreciable para ello, lo cual atrae indudablemente a grupos de presión con fines lucrativos que desean regulaciones beneficiosas para sus intereses (Morata, 1995, p.131).

Tanto es así que la Comisión Europea ha sido objeto de *lobbying* desde sus inicios. Esto se debe, en gran medida, a su dependencia respecto al sector privado ya que no dispone por sí misma de suficientes medios técnicos para regular sectores económicos, distribuir ayudas o fijar estándares y criterios de normalización, por lo que la información proporcionada por los grupos es fundamental para la institución. No obstante, la propia Comisión incentiva el lobbismo con el objetivo de vencer las resistencias de los EEMM y favorecer la toma de decisiones.

Sin embargo, y a pesar de que el Parlamento Europeo recalque la necesidad de cooperación y dialogo entre las instituciones de la Unión y los grupos de presión alegando que es una «práctica legítima y necesaria del proceso de toma de decisiones con vistas a garantizar que las políticas de la Unión reflejen las necesidades reales de los ciudadanos»<sup>3</sup>, la realidad es que los lobbies con mayor influencia en la agenda y las políticas de la UE son aquellos vinculados a la empresa corporativa, en detrimento de los actores genuinamente representantes de la sociedad civil sin fines lucrativos como puede ser el caso de las (ONGs)( Jeréz et al., 2011, p.37).

De igual manera, el Libro Blanco sobre la Gobernanza promovido por la Comisión en 2001, pone en valor una mayor «apertura de las instituciones europeas a la participación de actores no estatales en la elaboración de políticas públicas y la necesidad de reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción del diálogo para la innovación social»<sup>4</sup>. Sin embargo, la Comisión entiende por sociedad civil a todo el conjunto de grupos de interés, es decir también a los lobbies lucrativos que lejos de promover el interés general y los bienes comunes, buscan la consecución de sus intereses privados ampliar sus ganancias económicas (Jeréz et al., 2011, p. 36).

---

<sup>3</sup> Parlamento Europeo (2022), *Grupos de presión y transparencia*.

<sup>4</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, (Bruselas 25.7.2001, COM(2001) 428 final).

En suma, la coherencia de la regulación de los actores no estatales y el fomento del diálogo y la cooperación con los mismos queda en entredicho cuando entran en juego grupos que difícilmente se pueden considerar como representantes de los intereses de la sociedad civil. La capacidad que tienen a la hora de incidir sobre la toma de decisiones es mayor que la que ostentan actualmente los grupos políticos compuestos por representantes electos por la ciudadanía de los EEMM. Es precisamente la debilidad de los grupos políticos y del Parlamento en sí la que incentiva el surgimiento de estas nuevas formas de representación de intereses de dudosa legitimidad democrática.



## 5. RETOS PARA LA DEMOCRACIA

### 5.1 Proyecto de tratado constitucional

Hemos hecho previamente alusión al Proyecto de Tratado Constitucional para la UE firmado en 2004. Con este texto se pretendía reemplazar los tratados preexistentes dotando a la UE de una carta magna común a todos los EEMM. Finalmente, el proyecto no salió adelante por la negativa de Francia y Países Bajos tras someter la Constitución para Europa a referéndum en sus territorios. Debido al rechazo de la propuesta por estos dos importantes Estados fundadores de la UE se optó por paralizar el proceso de ratificación. De todos modos, resulta difícil creer que la Constitución fuera a ser aceptada por los 27 EMM, ya que quedaban más países reacios por ratificarla, como es el caso de Reino Unido, Polonia y República Checa (Durán et al., 2008, p. 5).

En este texto truncado se recogían una serie de mejoras en el funcionamiento institucional de la UE que tenían como finalidad robustecer su legitimidad democrática. Algunas de ellas fueron: fortalecer las capacidades de codecisión del PE, ampliar la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo, la creación del Consejo Legislativo como una suerte de senado, el reconocimiento de la iniciativa normativa popular, la previsión de un procedimiento legislativo ordinario y la reducción de los instrumentos normativos, reducción de la sobrerrepresentación de los Estados pequeños en el Parlamento Europeo, atribución de ciertas capacidades a los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea, etc. (Cancela, 2006, p. 21).

Sin duda, la puesta en marcha de una Constitución Europea habría supuesto un paso adelante en la reducción del déficit democrático de la organización (Balaguer, 2013, p. 94). Sin embargo, con el fracaso del Proyecto se optó por sustituir la Constitución Europea por el Tratado de Lisboa, mucho menos ambicioso que el texto propuesto anteriormente en relación principalmente de los aspectos que trataban de solventar la falta de legitimidad democrática de la UE. La Constitución estaba encaminada a fortalecer la legitimidad supranacional y de origen de la UE a la vez que también reforzaba la legitimidad intergubernamental, al confiar en los EEMM la aplicación de los fundamentos de subsidiariedad y proporcionalidad. De esta forma, el Proyecto Constitucional aunaba las dos corrientes democratizadoras de la UE: la supranacional y la intergubernamental, ya que no abandonaba la conferencia de facultades a los parlamentos nacionales —aunque tampoco se les atribuía un papel decisivo—, mientras que avanzaba en la integración de los EEMM en un ente supranacional.

No obstante, la reticencia de los gobiernos de los EEMM ante la cesión de soberanía se hizo latente, al mismo tiempo que la ciudadanía de la UE se encontraba dividida entre partidarios de una mayor integración a través de un marco constitucional unificado de inspiración federal y los defensores del modelo clásico de Estado-nación robusto y soberano. Entre otras cosas, la falta de consenso a favor de la Constitución Europea fue el motivo por el cual no llegó a materializarse. Sin embargo, buena parte de las reticencias al proyecto derivan de la ausencia de un debate público europeo. La movilización política resulta fundamental para llevar a cabo un propósito tan trascendente como el constitucional. En este sentido, se echaba en falta el contexto de un verdadero poder constituyente europeo que impulsara la constitución europea más allá de los Estados que integran la UE.

Como bien apunta Jürgen Habermas en su obra *Why Europe Needs a Constitution*, la promoción de una comunicación transnacional que informe a la ciudadanía europea de los asuntos de la unión y las preocupaciones de los diferentes EEMM, dando pie a la construcción de una opinión pública verdaderamente comunitaria, juega un papel fundamental a la hora de incentivar la legitimación popular de la integración europea, y en consecuencia de la Constitución Europea (Habermas, 2017, p.17). Mientras la esfera pública de la UE continúe siendo una proyección de la de los EEMM en el plano europeo, difícilmente se abrirá camino a un espacio político que cruce las fronteras de los EEMM y ponga sobre la mesa los beneficios de compartir un texto constitucional.

Por el momento, la legitimidad democrática de la UE se asienta en la legitimidad democrática de cada EEMM dotado de una constitución (Astola, p. 231). Si pretendemos avanzar en la integración europea la legitimidad debería recaer en primera instancia sobre un único pueblo soberano (el pueblo europeo) y en segundo ámbito de poder sobre los EEMM. La inexistencia de un pueblo europeo que dote de Constitución a la Unión es por lo tanto, el principal escollo para aproximarse a una Europa unida y próspera.

## 5.2 Ausencia de pueblo europeo

La consolidación de un verdadero pueblo europeo, es decir, una ciudadanía europea que comparta un sentimiento de pertenencia respecto a la UE, es vital para evitar el deterioro democrático. Uno de los mayores obstáculos para superar el déficit democrático es precisamente que la población de los EEMM carece de una identidad europea que le permita mirar más allá del Estado-nación y percibir a la UE como su comunidad política.

La UE integra Estados con culturas y lenguas muy variadas y dispares, lo cual, evidentemente supone una mayor dificultad para construir un *demos europeo*. A pesar de ello, los EEMM comparten buena parte de su historia y sus valores, lo que podría favorecer la unidad popular. No obstante, desde sus inicios la organización ha mostrado mayor interés por los

asuntos ligados a la integración económica que aquellos relacionados a lo social, alejándose de la posibilidad de entrelazar los asuntos de los EEMM y de fomentar el acercamiento de sus ciudadanos.

En un primer momento, el objetivo de los defensores de la UE fue el de convencer a las élites europeas de los beneficios de construir un nuevo orden bajo un ente que integrara diferentes Estados europeos. Además de ello, los tímidos intentos de la Comisión por tratar de fomentar políticas sociales que acercasen a los ciudadanos a la Organización fueron rechazados por los gobiernos de los EEMM (Madariaga, 2005, p. 209). En este contexto no es posible crear una conciencia nacional europea, que traspase las fronteras de los EEMM. La prosperidad del proyecto de integración europea depende de factores diversos, no únicamente de las expectativas económicas. La figura de la moneda única por sí misma no es capaz de generar una unión política si no se acompaña de un sistema de valores compartidos que aporte legitimidad al proyecto (Habermas, 2017, p.6). Por tanto, para evitar que la UE termine por convertirse en un mero mercado, se deberían de ampliar los horizontes y atender al componente social. Lo que es lo mismo, hacer partícipe a la ciudadanía de los EEMM de la vida pública europea, fomentando su identificación con el proyecto y dando lugar a una auténtica ciudadanía europea.

La construcción de un *demos europeo* es muy compleja, no solo por la ya mencionada barrera lingüística, sino también porque la opinión pública de los EEMM, como se ha demostrado en los referéndums para la aprobación de la Constitución para Europa, se encuentra dividida al 50% a favor y en contra del proceso de integración europea (Astola, p. 209). No obstante, superar la oposición de los sectores de población reacios a la integración no bastaría para promocionar la conciencia europea. El proceso de aunar a los ciudadanos de los EEMM en un mismo pueblo precisa de una comunicación y una transmisión masiva de ideales europeos, la incentivación de la movilización política comunitaria y la promoción de una “segunda primera lengua” en todos los EEMM (el inglés) que facilite el entendimiento entre la ciudadanía europea (Habermas, 2017, p.18).

Sin una opinión pública integrada no hay pueblo europeo, es por ello que autores como Habermas subraya la importancia de construir una esfera pública europea a través de los medios de comunicación nacionales de los EEMM. Solo creando opinión sobre los asuntos más relevantes de los diferentes EEMM se consigue que los debates converjan y sobrepasen las fronteras nacionales a la vez (Habermas, 2017, p.18). . De esta forma, la sociedad civil europea podrá compartir una cultura política, base de toda sociedad cohesionada.

## 6. CONSECUENCIAS DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Sin duda, las carencias democráticas de las que adolece la UE han traído consigo una serie de consecuencias que amenazan la integridad de la organización y ponen en riesgo la continuidad del proyecto de integración europea. Estos resultados son fruto, en gran medida, de las respuestas de la Organización ante situaciones de crisis que han acontecido en Europa.

Por un lado, la respuesta europea ante las diferentes crisis que han acontecido ha distado de ser la esperada por parte de una organización supranacional abanderada de la igualdad, la democracia y el respeto a los derechos humanos. En la crisis financiera global de 2008 la UE se mostró descoordinada, tardía e ineficaz. Además de ello, se pusieron de manifiesto las enormes desigualdades entre EEMM, que a pesar de siempre haber estado presentes se agravaron fuertemente con la crisis y especialmente tras ella, dando lugar a una terrible brecha entre los Estados Centrales y los Periféricos, así como, los del Norte y los del Sur (Margalef, 2020, p. 1). La marca de la UE a la hora de hacer frente a la crisis fue la insolidaridad y la falta de unidad entre los EEMM y los ciudadanos de los mismos, lo cual dio pie a que la credibilidad y la confianza en la Unión quedarán gravemente comprometidas.

La reacción frente a la reciente crisis de la Covid-19, fue igualmente lenta y descoordinada —aunque esta vez con significativas mejoras en torno a la solidaridad desde el punto de vista financiero y presupuestario—. La falta de iniciativa de la UE y la incapacidad de ésta para ofrecer un marco global unificado, provocó que los gobiernos de los EEMM se vieran abandonados por la UE durante el inicio de la crisis sanitaria y fueran obligados a poner en marcha medidas unilaterales apresuradamente. En definitiva, las soluciones en los momentos más duros de la pandemia se buscaron desde el ámbito nacional, mientras que la UE se mantuvo ausente (Calvo-Sotelo, 2021, p. 17). Todo ello contribuyó al debilitamiento del proyecto europeo y del sentimiento de pertenencia a la unión de la ciudadanía de los EEMM .

La carencia de armonía dentro de la UE, la ausencia de la organización en los momentos más duros, y las asimetrías exacerbadas entre las economías de los Estados —resultantes de las sucesivas crisis— han afectado a la legitimidad social del proyecto a la vez que han mermado el sentimiento de hermandad y pertenencia de los ciudadanos respecto a la organización. En consecuencia, las lógicas nacionales se han reavivado, alejándose del ideal de una Europa cohesionada. Igualmente, las posturas antieuropeístas se han magnificado con ocasión de estas respuestas, llegando incluso a Estados en los que el apoyo a la integración europea parecía incondicional, como es el caso de España, donde la lealtad europeísta ha decaído significativamente (Margalef, 2020, p. 1). Un claro ejemplo del deterioro del apoyo al proceso de integración es el ya mencionado *Brexit*. Reino Unido, desde el mismo inicio del proyecto europeo se había mostrado reticente a la integración total, sin embargo, la salida de este país de

la Unión fue un gran varapalo para la organización y reavivó el debate euroescéptico en los EEMM. De igual manera, los países del Este de Europa adheridos a la UE se han mostrado en numerosas ocasiones reticentes a la cesión de soberanía a la UE, así como contrarios a los valores comunitarios. El antieuropeísmo está más arraigado que nunca en la población de estos Estados como podemos comprobarlo tomando como ejemplo el caso polaco y húngaro. En estos países la extrema derecha populista con un marcado discurso eurófobo recoge el apoyo de amplios sectores sociales.

Sin embargo, las formaciones políticas antieuropeístas de derechas no se limitan al Este, si no que están presentes en la mayor parte de los EEMM. Esta nueva derecha o *Alt Right* ya ocupa una representación significativa en las instituciones europeas. Ante este panorama político europeo, inquieta la supervivencia del proyecto de integración europea (Álvarez, 2012, p. 8). El modelo de Estado fuerte, soberano y blindado ante la inmigración que proponen estas fuerzas políticas nacionales no casa con los principios de la UE y sus objetivos.

En definitiva, el miedo a un eventual declive del proceso de integración no es infundado. El auge de nuevos movimientos antieuropeístas aprovechando el descrédito provocado por el déficit democrático, podría constituir el principio del fin de la organización. La ineficacia y la falta de unidad de los EEMM en tiempos de crisis no ayudan a reforzar y reactivar el proyecto comunitario, sino más bien contribuye al desapego social respecto a la UE, un elemento fundamental para aportar legitimidad a la Unión.

## 7. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

Una vez estudiadas las carencias democráticas de la Unión Europea y sus implicaciones para la legitimación ciudadana del proyecto comunitario, consideramos conveniente aportar posibles vías de solución a la problemática del déficit democrático. Estas sugerencias van encaminadas a fortalecer la organización, fomentar su autonomía y mejorar su funcionamiento institucional, así como su imagen. En última instancia, lo que pretendemos es facilitar fórmulas que garanticen el futuro de la UE, partiendo de la premisa de que el actual modelo presenta carencias democráticas que incurren en la deslegitimación social del mismo y comprometen su continuidad.

### 7.1 Estrategia de comunicación eficaz

Una comunicación más cercana y fluida entre las instituciones europeas es un factor indispensable para superar la falta de apoyo social al proyecto y que la organización deje de ser percibida como una entidad distante y ajena a la ciudadanía europea. (Solsona, 2016, pg. 344). Teniendo en cuenta la importancia de la adhesión de la sociedad civil a los valores europeos, proponemos una estrategia de comunicación informal de masas que acerque las instituciones europeas a la ciudadanía y que dé a conocer los beneficios que acarrea para estos pertenecer a la Unión.

Igualmente, sería beneficioso inculcar desde temprana edad los principios y valores comunitarios a fin de que estos sirvan de nexo entre ciudadanos de los distintos EEMM y permitan afianzar el sentido de pertenencia a una misma comunidad política. En este sentido, los jóvenes comunitarios podrían ser instruidos acerca de los aspectos más trascendentales de la construcción de la organización, sus propósitos y los ideales que defiende. Así, evitaríamos en las próximas generaciones el desconocimiento en torno a la Unión y su motivo de ser, familiarizando con ella a la ciudadanía desde edades tempranas.

En suma, si la UE tiene voluntad de superar el déficit democrático del que adolece y desea ganarse la confianza y el respaldo de sus ciudadanos debería de replantearse la forma en la cual se comunica con ellos. La ciudadanía debe tener una imagen clara de la Unión para sentirse representada y tener claros los beneficios de pertenecer a ella. Para conseguir que los ciudadanos conciban como legítimas las instituciones europeas se debería redirigir la política de comunicación e información hacia un contenido informativo más claro y asequible. Los medios de comunicación nacionales y los centros escolares de los EEMM son espacios idóneos para llevar a cabo una mejora comunicativa que consiga que la ciudadanía se sienta amparada por la UE y orgullosa de formar parte de ella.

## 7.2 Avance hacia un modelo federal

En sintonía con la necesidad de fortalecer la organización supranacional, consideramos que este objetivo no es posible sin dotar a la UE de mayores competencias y avanzar en la cesión de soberanía nacional a la Unión hasta alcanzar las condiciones óptimas para la construcción de una auténtica Federación de Estados Europeos.

A pesar de que en el debate actual sobre el futuro de la UE se tiende a evitar el uso del término *federación*, los primeros europeístas soñaban con unos *Estados Unidos de Europa* tomando como referencia el modelo federal de los Estados Unidos de América, y así lo expresaban sin ningún tipo de reparo (Habermas, 2017, p.5). Para conseguir una Unión verdaderamente cohesionada y próspera urge reavivar la ilusión inicial por el proyecto de integración entre la ciudadanía de la Unión.

La federación de los EEMM en un mismo ente supondría una reducción de la dependencia de la UE respecto a países extracomunitarios y una mayor capacidad estratégica para enfrentar las crisis venideras como un actor global único. Durante la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 la UE precisó de ayuda externa para hacer frente a los perjuicios de la pandemia, lo cual trasladó a la población una imagen de vulnerabilidad, falta de autonomía e incapacidad estratégica, incidiendo una vez más en la deslegitimación social de la organización. Una UE dotada de mayores poderes y responsabilidades tendría en su haber los mecanismos necesarios para hablar con una sola voz, aplicar políticas eficaces y tener mayor influencia en asuntos globales. Sin embargo, esto sólo es posible avanzando en el proceso de integración y asumiendo una verdadera unión política.

Retomando el debate sobre la necesidad de una Constitución Europea, esta sería fundamental para desplazar la soberanía de los EEMM hacia un único pueblo (la Unión Europea) y a en un segundo ámbito de poder a los pueblos de los Estado federados. Una constitución europea ampliaría las capacidades de la Unión, posibilitando que los EEMM actúen conjuntamente. De esta forma, se reduciría la debilidad de la UE frente a otros actores internacionales, siendo esta capaz de ejercer una mayor influencia frente otras potencias, no solo en el ámbito de defensa y seguridad (ganando peso en la OTAN y la ONU), sino también sectores como el comercio, la industria o la tecnología (Habermas, 2017, p.7).

Por tanto, fijar un horizonte federal para la Unión sería sumamente beneficioso para construir una comunidad fuerte, influyente, autónoma y eficaz. Igualmente, la Unión se podía recuperar de la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía derivada de la inacción y la falta de coordinación por la que se ha caracterizado la organización en los últimos tiempos.

### 7.3 Fortalecer el papel del Parlamento Europeo

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, el PE es un órgano esencial para expresar las prioridades y reivindicaciones de la ciudadanía europea. Este debiera ejercer de altavoz del deseo de los ciudadanos de los EEMM e impulsar el debate público desde una perspectiva comunitaria. Para que el PE pueda desempeñar tal papel es fundamental dotarlo de las competencias necesarias para que pueda desarrollar funciones equiparables a las que tienen atribuidas los Parlamentos nacionales de los EEMM. En este sentido, para que el PE ocupe un papel central en la UE es de vital importancia seguir la senda federalista en lugar de la cooperación intergubernamental que viene tomando fuerza últimamente. De lo contrario, los gobiernos de los EEMM obtendrán el protagonismo en los poderes y procedimientos decisorios en detrimento del PE que quedará relegado a un segundo plano.

Son varias las condiciones estructurales por las cuales el PE no se asemeja a los Parlamentos de los EEMM. En primer lugar, pese a que es un órgano sujeto a elección ciudadana mediante comicios, tras la configuración de la cámara no resulta de él un gobierno con un programa político determinado a aplicar, por lo que tampoco rige el binomio clásico mayoría/oposición. Además de ello, al contrario que los parlamentos nacionales, el PE no ostenta plena capacidad legislativa y de control del ejecutivo, ni goza siquiera de iniciativa legislativa (de Prat, 2015, p. 103). Así mismo, el proceso decisonal se encuentra dominado por los Estados miembros a través de la comisión.

Además de ello, la debilidad del parlamento y la escasa diferenciación de las líneas políticas de los grupos políticos, incide en que los niveles de participación electoral en las elecciones a configurar el PE tiendan a ser muy bajos. Por un lado, la estructura actual del Europarlamento no favorece la creación de un espacio político supranacional, mientras que, por otro, la opacidad en la toma de decisiones y la ausencia de posibilidad de participación en ellas produce desconfianza entre los ciudadanos, originándose una fórmula perfecta para la escasez de movilización política.

En conclusión, el PE debería prevalecer sobre el resto de instituciones europeas y ser el escenario central en el cual se desarrolla la política supranacional. Con las competencias actuales el PE se encuentra fuertemente limitado para desarrollar las funciones que tienen atribuidas los parlamentos nacionales. Consecuentemente, se debería avanzar en la cesión de soberanía de los EEMM para dotar de capacidades suficientes al PE y asemejarlo a los parlamentos nacionales.



## 7.4 Transición de grupos políticos a verdaderos Europartidos

Uno de los motivos por el cual el PE se encuentra en una situación vulnerable frente a las otras instituciones europeas es la inexistencia de partidos políticos propiamente europeos. Los partidos políticos son instrumentos indispensables para canalizar la voluntad social. Sin embargo, el sistema de grupos políticos de la UE no actúa como un auténtico sistema de partidos, sino más bien como un conjunto de agrupaciones heterogéneas de partidos nacionales de los EEMM que intentan trasladar el ideario del partido a nivel nacional al plano europeo (Barón, 2009, p. 185). Además, la diferenciación ideológica entre estos grupos es mínima dado que al converger dentro del grupo diferentes partidos nacionales con visiones enfrentadas en diversos asuntos se acaba optando por un posicionamiento ideológico de mínimos, apenas distinguible del del resto de fuerzas.

Para impulsar un debate político comunitario, los partidos políticos que componen el PE deberían de trascender las fronteras nacionales, es decir, presentar en sus programas electorales cuestiones de carácter transversal que sean de interés para la ciudadanía europea en su conjunto —en lugar de aquellas vinculados a problemáticas internas del EEMM— y elaborar listas electorales únicas para toda la Unión. Igualmente, urge una reforma electoral por la cual se unifique el régimen electoral para configurar el PE en los EEMM. Solo adoptando medidas democratizadoras como las referidas se puede conseguir una conciencia política europea, más allá de una traslación de los fundamentos nacionales al ámbito comunitario.

## 8. CONCLUSIONES

La Unión Europea es el proyecto de integración supranacional más ambicioso y extraordinario que ha acontecido hasta la fecha. Ello no se debe únicamente a que congregue a gran parte de los Estados del continente europeo, sino también porque a través de la amalgama de políticas implementadas ha logrado mejoras sustanciales en la calidad de vida de los ciudadanos de los 27 Estados Miembro que la integran.

No obstante, la UE adolece de una serie de desequilibrios y carencias democráticas en el funcionamiento de su sistema institucional, así como de una insuficiente atención a la dimensión político-social del proyecto. Estos factores han sido determinantes para la instauración de un clima de desafección respecto a la Unión y sus instituciones entre la ciudadanía europea. Por un lado, la sociedad civil no se siente suficientemente identificada con el proyecto, dado que la prioridad de la UE desde el inicio del proceso de construcción europea fue la esfera económica, mostrando un menor interés por la creación de una unión política y social entre ciudadanos. Como consecuencia, el sentido de pertenencia a la organización es vago e inclusive se encuentra en declive especialmente desde la crisis financiera global de 2008. Por otro lado, la sociedad civil europea se siente distanciada de las instituciones comunitarias tanto por su compleja composición y funcionamiento como por la escasa influencia e implicación que pueden ejercer los ciudadanos sobre las decisiones de la Unión. Consecuentemente, la participación electoral en las elecciones europeas se sitúa en niveles preocupantemente bajos.

Ante este escenario de deslegitimación social del proyecto cabe preguntarse de qué mecanismos dispone la UE para enfrentar el declive que viene experimentando. En primer lugar, en este trabajo reivindicamos la idoneidad de abandonar la deriva intergubernamental de la organización en favor de la senda supranacional en paralelo al fortalecimiento de los procesos democráticos de las instituciones europeas. Consideramos que el futuro de la Unión está supeditado a la robustez y la capacidad de la misma, por lo que, la fórmula apropiada para superar el déficit democrático pasa por una mayor dotación de competencias a la Unión. Una UE con una soberanía reforzada con procesos reforzados de deliberación democrática sería capaz de superar la dependencia exterior y enfrentar conjuntamente los desafíos futuros.

En segundo lugar y en consonancia con lo anterior, el Parlamento Europeo debería actuar como piedra angular de la actividad política comunitaria. Lastimosamente, la Eurocámara no opera con la autonomía que cabría esperar en un sistema democrático debido a su fragilidad competencial. En este aspecto, urge una ampliación de sus capacidades legislativas y de control que garantice un ejercicio competencial similar al de los parlamentos nacionales de los EEMM. No obstante, para que el Europarlamento funcione debidamente, es preciso sustituir el actual

sistema de grupos políticos por un sistema de partidos verdaderamente europeos con conciencia y escala realmente europeos. Esto implica la creación de partidos con programas políticos transversales que aborden problemáticas comunitarias, dejando a un lado los intereses nacionales de los EEMM.

Por último, para superar el déficit de legitimación social de la UE creemos que es vital establecer una comunicación más cercana y fluida con la ciudadanía para paliar el desconocimiento alrededor de la Unión y conseguir que ésta deje de ser percibida como ajena. De igual manera, el diálogo social y la educación en valores compartidos permitiría erigir una identidad europea que favorezca la cohesión entre los ciudadanos de los EEMM.

En definitiva, sobreponerse al declive democrático de la organización no va a ser una tarea sencilla. La bajada de popularidad del proyecto ha allanado el camino a las voces antieuropeístas que tratan de abrirse camino entre una sociedad europea descontenta con la gestión de la UE ante situaciones críticas. El cometido de la UE debe de ser la superación del descrédito mediante una agenda ampliada que contemple la necesidad de fortalecer el espacio público europeo y reavivar la ilusión de los primeros europeístas que desde una Europa asolada por los conflictos bélicos soñaron con unos prósperos Estados Unidos de Europa.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, María Victoria (2012). “El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?”, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, [online] 13, 4-17, disponible en: <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/5684/Articulo%201%20-%20Revista%20Nro.%2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [consultado el: 07/04/2022].
- Arregui, J. (2012). “Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos De Deusto*, [online], 46, 85-112, disponible en: <https://ced.revistas.deusto.es/article/view/964/1125> [consultado el: 12/06/2022].
- Badía, Juan Fernando (1964). “Las formas históricas de poder político y sus legitimidades”. *Revista de estudios políticos*, [online], 138, 85-122, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2048152.pdf> [consultado el: 23/04/2022].
- Balaguer, Francisco (2013). “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, [online], 98, 91-107, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24886412> [consultado el: 16/02/2022].
- Calvo-Sotelo Piera, Mercedes (2021). *La crisis de legitimidad social europea: algunas propuestas para combatir la desafección ciudadana*, Trabajo de Fin de Grado. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Cancela Outeda, Celso (2006). “Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea”. Global Jean Monnet Conference. *Europe's challenges in a globalized world*. ECSA-world Conference, 23 y 24 de noviembre del 2006, Bruselas: Action Jean Monnet: 1-9.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, (Bruselas 25.7.2001, COM(2001) 428 final).
- Conrad, M. (2010). “The missing link in EU democracy? Why a transnational public sphere matters”. *Politics and administration*, [online], 6(2), 207-228, disponible en: The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters | Conrad | Stjórnsmál og stjórnsýsla (irpa.is) [consultado el: 16/03/2022].
- Barón, Alejandro (2009). “El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, [online], 1, 175-195, disponible en: <http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=4844043> [consultado el: 09/06/2022].

- De la Fuente, Inmaculada (2004). “El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, [online], 11, 97-124, disponible en: [http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/competencia\\_biblio\\_artrevistas/d\\_fuente\\_cabero.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/competencia_biblio_artrevistas/d_fuente_cabero.pdf) [consultado el: 26/07/2022].
- De Prat, Cesáreo (2015). “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, [online], 21, 99-127, disponible en: <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/292397/380931> [consultado el: 18/06/2022].
- Delwit, P., Kūlahci, E., & Van de Walle, C. (2004). “The europarties: organisation and influence”, *Centre d'étude de la vie politique of the Free University of Brussels (CEVIPOL)*, [online], disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.624.4610&rep=rep1&type=pdf> [consultado el: 07/04/2022].
- Durán, R. F. Reyes, L. G., Kucharz, T., y (2008). “Historia y resistencias a la UE”. *Theomai*, [online], 17, 99-108, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/124/12401708.pdf> [consultado el: 03/06/2022].
- Eppler, A., Anders, L. H., & Tuntschew, T. (2016). “Europe's political, social, and economic (dis-) integration: revisiting the Elephant in times of crises” en Institut für Höhere Studien (IHS) [online], disponible en: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/52102> [consultado el: 08/08/2022].
- Eriksen, E., & Fossum, J. (2007). “Europe in transformation: How to reconstitute democracy?”, *RECON Online Working Paper*, [online], 1-39 disponible en: <http://aei.pitt.edu/7876/1/fossum-j-10d.pdf> [consultado el: 14/06/2022].
- Fernández, Estanislao (2010). “Legitimidad política y construcción europea”. *Criterios, res publica fulget: revista de pensamiento político y social*, [online], 11, 53-69, disponible en: <https://www.monografias.com/trabajos-pdf4/legitimidad-proceso-construccion-europea/legitimidad-proceso-construccion-europea.pdf> [consultado el: 03/09/2022].
- Føllesdal, A. (2004). “Legitimacy Theories of the European Union”, *Arena: Centre for European Studies(CES)*, [online], disponible en: [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04\\_15.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_15.pdf) [consultado el: 08/12/2021].
- Habermas, J. (2001) “Why Europe needs a Constitution?”, *New Left Review*, [online], 11, 5-27, disponible en:

<https://www.proquest.com/docview/1301998584?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true&imgSeq=8> [consultado el: 09/06/2022].

- Jeréz, A., Ramos, A., y Allegretti, G. (2011). “¿Con voz pero sin voto?: movimientos sociales y lobbies en los desarrollos recientes de la gobernanza europea”. En Informe sobre el Estado del proceso de Integración Europeo 2011. El año de la gran prueba [online], disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/39792/1/ariel%20jerez%20seccion%20libro1.pdf> [consultado el: 05/07/2022].

- Lehmann, W. (2011). “Electoral representation at the European level and its institutional design: a reappraisal of recent reform plans”, *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, [online], disponible en: <http://hdl.handle.net/1814/16816> [consultado el: 15/07/2022].

- Lindberg, L. N., & Scheingold, S. A. (1970). *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 392(1):186-187.

- Madariaga, J. A. (2005). “De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”. *Teoría y realidad constitucional*, [online], 15, 201-234, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> [consultado el: 26/04/2022].

- Margalef, H. S. (2020). “Solidaridad y coronavirus: ¿el fin del europeísmo naif?”. *CIDOB Opinión*, [online], 624, 1-3, disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/europa/solidaridad\\_y\\_coronavirus\\_el\\_fin\\_del\\_europeismo\\_naif](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/europa/solidaridad_y_coronavirus_el_fin_del_europeismo_naif) [consultado el: 07/06/2022].

- Morata, F. (2004). La Unión Europea: ampliación y constitución. *Anuario Internacional CIDOB*, [online], 219-225, disponible en: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/download/33938/33775/> [consultado el: 07/06/2022].

- Morata, F. (1995). “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”. *Revista de estudios políticos*, [online], 90, 129-146, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27357.pdf> [consultado el: 25/07/2022].

- Ortíz, A. G. (2021). La identidad europea como mecanismo de legitimidad democrática en la construcción de la Unión Europea. Un desafío globalizador. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, [online], 37, 139-162, disponible en: <https://publicaciones.unex.es/index.php/AFD/article/view/1041>[consultado el: 05/02/2022].

- Parlamento Europeo (2022). “Grupos de Presión y Transparencia” [online], disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/transparency/lobby-groups> [consultado el: 26/08/2022].

- Perrotta, D. (2013). *La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales*. En E. LLenderozas, Relaciones Internacionales: Teorías y Debates. Buenos Aires: Eudeba.

- Ramírez, Jose María (2014). “El reto constitucional de la Unión Europea en un contexto de crisis económica y financiera”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, [online], 21, 195-219, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5389747> [consultado el: 06/11/2021].

- Sanz, J. (1997). “El déficit democrático en la UE: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros”. *Corts-Anuario de Derecho Parlamentario*, [online], 4, 317-367, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1971674.pdf> [consultado el: 17/06/2022].

- Sirvent, José Chofre (2009). “El parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, [online], 11, 363-386, disponible en: [https://www.ugr.es/~redce/REDCE11pdf/12\\_CHOFRE.pdf](https://www.ugr.es/~redce/REDCE11pdf/12_CHOFRE.pdf) [consultado el: 01/03/2022].

- Solsona, M. Á. (2016). *Política de información y comunicación de la Unión Europea. Una estrategia insuficiente para cerrar la brecha entre la ciudadanía y la UE*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Streeck, Wolfgang (2012). “La integración europea: un proyecto elitista”. *Nueva sociedad*, [online] 242, 18-24, disponible en: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3902\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3902_1.pdf) [consultado el: 17/06/2022].

- Torreblanca, J. I. (2014). *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*. Madrid: Catarata.