

¿ES EL PARLAMENTO EUROPEO EL PRINCIPAL RESPONSABLE DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO COMUNITARIO?

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Un Parlamento sui géneris. – 2. Los límites institucionales. – 3. La democracia europea y los partidos. – 4. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. – 5. Una nota conclusiva. – Bibliografía citada. – *Resumen – Resum – Abstract.*

1. Un Parlamento sui géneris.

No es fácil definir qué tipo de Parlamento es el PE (Parlamento Europeo), ya que desafía las categorizaciones usuales que toman como referencia los modelos de los Estados nacionales. Como entidad supranacional, la UE (Unión Europea) tiene su principal punto débil en el PE, y ello a pesar de que es la única institución comunitaria que encarna directamente el principio democrático de la representación popular. Esto es así por la asimetría fáctica entre las instituciones comunitarias, que otorgan un indiscutible peso decisonal último a los dos Consejos, que responden, sobre todo, a la lógica y los intereses intergubernamentales.¹ Además, el PE está en el centro de las reflexiones sobre el denominado “déficit democrático” de la UE precisamente porque los parlamentos están en la base de la lógica

Artículo recibido el 27/10/2014; aceptado el 21/01/2015.

1. A. Føllesdal y S. Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 2006, p. 548. R. Corbett, F. Jacobs y M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 2011, p. 2.

democrática, de ahí que haya generado tanta literatura sobre las reformas pendientes de aquel a fin de corregir sus límites².

De entrada, debe recordarse que la existencia del PE no deja de ser algo controvertido, tanto históricamente, por la minoritaria oposición a transformar la antigua Asamblea de las CCEE (Comunidades Europeas), como en tiempos más recientes, por el ascenso de formaciones políticas euroescépticas y, sobre todo, euróforas. Como todo Parlamento aspira, en primer lugar, a *representar*, en el caso del PE no hay una respuesta inequívoca: ¿representa a un eventual pueblo europeo, separadamente a sus diversos pueblos nacionales, o a los ciudadanos individualmente considerados? El Tratado de Lisboa señala la última dimensión formal, pero a partir de ahí no queda claro qué tipo de relaciones han de mantener los eurodiputados con *sus* territorios y *sus* electores. En realidad, el sistema representativo de la UE tiene poco en común con el de los Estados nacionales: si ya en estos los parlamentos tienen cada vez más dificultades para representar a los ciudadanos, el fenómeno se agrava en el PE, donde los eurodiputados en la práctica están mucho más pendientes de sus partidos nacionales y sus electores domésticos que del interés comunitario.³ El principio representativo comunitario intenta articular a la vez a los Estados y los ciudadanos, pero ambos no están en el mismo plano de equidad por el muy superior peso de aquellos, que desequilibran tal relación. En todo caso, ha sido extraordinariamente positivo que el PE se haya

2. No es este el lugar para tratar el debate teórico sobre el déficit democrático de la UE, que ha generado una abundante producción académica, de la que cabe destacar: S. S. Anderssen y K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, Sage, 1996. D. N. Chrysoschoou, *Democracy in the European Union*, Londres, Tauris, 1998. E. O. Eriksen, *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009. A. Føllesdal y P. Koslowski (eds.), *Democracy and the European Union*, Berlín, Springer-Verlag, 1998. C. Hoskyns y M. Newman, *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000. Ch. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998. V. A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, París, La Découverte, 2010. P. C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham (MD) Rowman & Littlefield Publishers, 2000. L. Siedentop, *Democracy in Europe*, Londres, Allen Lane / The Penguin Press, 2000. A. Warleigh, *Democracy and the European Union. Theory, Practice, and Reform*, Londres, Sage, 2003.

3. K. Midgaard, "The Problem of Autonomy and Democracy in a Complex Polity: the European Union" en Føllesdal y Koslowski, *Democracy...*, 1998, p. 197. H. Abromeit, "Accountability and democracy" en S. Gustavsson, Ch. Karlsson y Th. Persson (eds.), *The Illusion of Accountability in the European Union*, Londres, Routledge, 2009, p. 33. S. Kaniowski y Mueller, "How representative is the European Union Parliament?", *European Journal of Political Economy*, 27, 2011, p. 73.

estructurado internamente de acuerdo con líneas ideológicas y no con criterios de agrupación nacional.

El PE presenta numerosas peculiaridades, algunas formales y otras de fondo [estas se analizan en la siguiente sección], que lo distinguen de los parlamentos nacionales. Desde el primer punto de vista, es insólito (además de disfuncional y costoso) que disponga nada menos que de tres sedes (dos relevantes en Estrasburgo y Bruselas y la secretaría general en Luxemburgo, algo que el PE no ha podido modificar por la oposición de algunos Estados); tampoco es nada habitual su extraordinaria pluralidad lingüística (24 lenguas oficiales), y, por último, es una cámara excesivamente numerosa y de difícil manejo (751 eurodiputados), por no dejar de mencionar el tan elevado número de partidos nacionales presentes en el mismo (unos 170, si bien agrupados en siete formaciones parlamentarias).

La Asamblea de las CCEE tuvo una importancia francamente secundaria hasta que en 1979 se introdujo la elección popular directa de los eurodiputados. Esto reforzó su legitimidad y contribuyó a la progresiva ampliación de sus funciones, aunque nunca se convirtiera en la institución comunitaria central. En efecto, de facultades meramente consultivas se pasó a incorporar procedimientos de cooperación que convirtieron al PE en una especie de cámara de segunda lectura, útil para renegociar y perfeccionar las normas. La clave fue la introducción de la codecisión (junto con el Consejo), que se ha acabado generalizando y que ha dotado de relevancia al PE. Por tanto, se ha ido produciendo una doble evolución: de un lado, el PE ha pasado de ser una institución meramente consultiva y prácticamente irrelevante a otra codecisora, y de otro, se han desarrollado ciertas relaciones protoparlamentarias con relación a la Comisión (que no a los Consejos).⁴

Este último factor es potencialmente el más interesante para convertir al PE en una verdadera institución de control político: aunque todavía no funciona el modelo del *party-government*, ya que en su seno no rige la lógica mayoría de gobierno / minoría de oposición (institucionalizada), sí hay embriones que van en esa dirección: la moción de censura a la Comisión Santer en 1999, la crisis con la Comisión Durão Barroso en 2004 por el *affaire* Buttiglione, el rechazo en 2009 de la comisaria Jeleva y en 2014 de Bratusek. Esta vía (refuerzo de los poderes de control) se está demostrando más eficaz que la de

4. Corbett, Jacobs, y Shackleton, *The European Parliament*, 2011, p. 3-4. N. Brack, *L'Euroscepticisme au sein du Parlement Européen. Stratégies d'une opposition anti-système au coeur des institutions*, Windhof (Bélgica), Promoculture Larcier, 2014, p. 42.

ampliar sus competencias normativas, aunque resulta prematuro concluir afirmando que estos desarrollos probarían que la UE se estaría federalizando, lo que no es el caso por diversas causas estructurales que le impiden ser la institución comunitaria central. En este sentido, siguen pendientes numerosas reformas para corregir las limitaciones del PE pese a todos los cambios introducidos, estando la clave más en las dinámicas políticas y electorales que en criterios estrictamente normativos.

Uno de los principales problemas radica en el hecho de que el PE sigue siendo una institución escasamente visible para la opinión pública al no haber conseguido una buena identificación con los ciudadanos y estar habitualmente alejada de los *mass media*. Ahora bien, el PE ha generado la aparición de una élite político-parlamentaria europea relativamente homogénea y un tanto autónoma de sus Estados que se compone de políticos profesionales que viven de y para Europa, aunque no reflejen bien lo que es la sociedad europea. Unos eurodiputados que, aunque solo sea por razones corporativas, son bastante más eurófilos que la media de la ciudadanía europea. Por tanto, de un lado, el PE no ha conseguido resolver el *gap* entre las preferencias de los electores y el comportamiento de los eurodiputados al ser abundantes las discordancias y escasas las relaciones. De otro, los eurodiputados buscan prioritariamente su reelección, de ahí que estén pendientes de sus partidos nacionales y de sus votantes asimismo nacionales. Con todo, siendo cierto que los eurodiputados están al servicio de sus organizaciones por encima de los intereses colectivos de cada europartido y/o eurogrupo parlamentario, es un dato contrastado el constante aumento de la disciplina de voto, que se acerca a una media del 70%.⁵

2. Los límites institucionales

El carácter híbrido de las instituciones comunitarias se constata en tres cuestiones clave: la iniciativa legislativa, la aprobación de las normas y las facultades de control. En los Estados, la iniciativa corresponde al Gobierno y al Parlamento, en la UE solo a la Comisión; en aquellos, la legislación formal corresponde exclusivamente al Parlamento, en la UE,

5. S. Hix, A. G. Noury y G. Roland, *Democratic Politics in The European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 95-104. Brack, *L'Euroscepticisme...*, 2014, p. 47, 49, 52 y 66.

al PE y al Consejo (y la primera institución en ámbitos tasados, aunque se hayan expandido). En los Estados la moción de censura se dirige contra el Gobierno, en la UE, no contra el verdadero gobierno fáctico en última instancia (los dos Consejos), sino contra la Comisión, que es tan solo el ejecutivo instrumental de aquellos a efectos prácticos.⁶ Como la UE no se basa en el principio clásico de separación de poderes, debe ser analizada de otro modo, ya que en su seno coexisten tres lógicas diferentes: la supranacional favorece a la Comisión, la intergubernamental a los Consejos y la democrática al PE, pero adviértase que ninguno de sus cuatro presidentes aparece como un eventual centro de poder de aquella.⁷ Aunque todas las instituciones de la UE padecen un déficit de legitimidad, no puede negarse que disponen en parte de la misma: el PE tiene legitimidad directa basada en las elecciones y el Consejo tiene legitimidad derivada de los gobiernos nacionales representativos, siendo la Comisión la peor vinculada a los ciudadanos, algo que ha compensado hasta cierto punto con numerosos contactos con organizaciones de la sociedad civil.

La legitimidad institucional de la UE es débil porque el Consejo no responde directamente ante los electores europeos y porque el PE carece de iniciativa legislativa (aunque pueda "instar" a la Comisión a presentar propuestas) y competencias universales. En otras palabras, está ausente un fuerte poder parlamentario y un gobierno de origen parlamentario dada la singular arquitectura institucional comunita-

6. M. Shackleton, "Democratic Deficit" en D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Londres, Macmillan, 1998, p. 133. I. Sánchez-Cuenca, "El déficit democrático de la Unión Europea" en I. Llamazares y F. Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 95. R. Bellamy y D. Castiglione, "The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit" en E. O. Eriksen y J. E. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* Londres, Routledge, 2000, p. 69. F. Decker, "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 9 (2), 2002, p. 266. P. Mair y J. Thomassen, "Political representation and government in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, p. 26. K. D. Azman, "The Problem of 'Democratic Deficit' in the European Union", *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(5), 2011, p. 245. O. Costa y N. Brack, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 15.

7. C. Harlow, *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 172. M. Goodhart, "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy", *Perspectives on Politics*, 5(3), 2007, p. 575. O. Costa, "La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste?" en F. Esposito y N. Levrat (eds.), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academie Bruylant-Université de Genève, 2010, p. 135. N. Levrat, *La construction européenne est-elle démocratique?*, Paris, La Documentation Française, 2012, p. 76-79.

ria.⁸ En la UE funciona un sistema triangular basado en la negociación permanente que no favorece el proceso de responsabilización de los dirigentes ante los ciudadanos, además de carecer de buena visibilidad y comprensión. Casi todos los analistas institucionalistas ponen de relieve las deficiencias democráticas de la UE en estos ámbitos y, a partir de esta constatación general, son múltiples las sugerencias para superarlas.⁹

Desde esta perspectiva analítica, el grueso de los investigadores se centró en el PE como la institución potencialmente clave para entender la causa última del déficit democrático de la UE y como su posible solución. Esta institución no deja de tener una naturaleza ambigua, ya que, aspirando formalmente a representar a la “ciudadanía europea” (de hecho, a los ciudadanos de cada país, sin que la suma dé lugar a un “pueblo europeo”), es percibido como un Parlamento no del todo *real*. En rigor, la principal tarea del PE no es la de representar a un inexistente *pueblo europeo*, y ni siquiera a los pueblos de los Estados, sino la de colaborar con la Comisión y el Consejo y –en el mejor de los casos– vigilar para impedir que se vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros. Puesto que el PE no es en absoluto equiparable a los parlamentos nacionales, su carácter representativo es rudimentario y sus poderes limitados, pese al constante aumento de sus competencias. El PE no tiene poderes últimos de control político sobre los verdaderos órganos de gobierno de la UE y, en este sentido, se trata de un caso singular de separación entre el principio representativo (y el PE lo tiene, no sin algunas peculiaridades) y el gobierno (que se le escapa). En este sentido, el PE se aparta de la tradición estatal europea al tener una representación desconecta-

8. A. Føllesdal, “Democracy and the European Union: Challenges” en Føllesdal y Koslowski, *Democracy...*, 1998, p. 6. Warleigh, *Democracy and the European Union...*, 2003, p. 9-10. C. Rodríguez-Aguilera, “¿Existe un ‘demos’ europeo?: una propuesta normativa”, *Revista de Estudios Políticos*, 125, 2004, p. 173. A. M. Sbragia, “La democrazia post-nazionale: una sfida per la scienza politica”, XXXIV (1), 2004, p. 45. B. Rittberger, *Building Europe’s Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 4. Th. Benedikter, *Più democrazia per l’Europa. La nuova iniziativa dei cittadini europei e proposte per un’Unione europea più democratica*, Bolzano, Arca edizioni, 2010, p. 39-40. B. Kohler-Koch, “Civil Society and EU democracy: ‘astroturf’ representation?”, *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, p. 108.

9. Chrysochoou, *Democracy...*, 1998, p. 24-25. D. Jano, “Understanding the ‘EU democratic deficit? A two dimension concept on a three level-of-analysis”, *Politikon: the IAPSS Journal of Political Science*, 14 (1), 2008, p. 59-60. F. Esposito, “Les votes européens: catalyseur de la Fédération démocratique européenne?” en Esposito y Levrat, *Europe...*, 2010, p. 198. L. Sementilli, “A ‘Democratic Deficit’ in the EU? The reality behind the myth”, Bruselas, *University of Brussels*, 2012, p. 12.

da del gobierno. Hoy lo habitual es el gobierno representativo en la forma de *party-government*, de ahí que la democracia representativa opere como democracia de partidos: estos representan a los ciudadanos y crean/controlan al gobierno, uniendo las dos funciones. Pues bien, esto es justamente lo que no se da a nivel europeo.¹⁰

Los poderes del PE difieren (y son inferiores) de los de los parlamentos nacionales, son en su mayoría de carácter "técnico", no son universales, pues se le escapan muchas materias típicamente intergubernamentales y no determinan la agenda política. Las únicas compensaciones radican en el hecho de que el PE es libre para autoorganizarse y no depende de un gobierno que le fije la agenda, pero ello dista de asegurarle una amplia autonomía. Es decir, aunque el PE es la única institución comunitaria directamente elegida por los ciudadanos, carece de suficientes poderes básicos para compensar los desequilibrios sistémicos de la UE. Además, el PE es menos *accountable* que los parlamentos nacionales, los eurodiputados no son premiados/castigados por lo hecho durante la legislatura, y el funcionamiento interno está muy restringido a comités de especialistas conectados a diversos grupos de interés.¹¹

Las carencias estructurales del PE son de relieve: 1) no tiene poder constituyente en sentido material estricto ya que no es una institución soberana que pueda votar en exclusiva la ley en nombre del pueblo y su papel en la reforma de los tratados es irrelevante a efectos prácticos, aunque pueda presentar propuestas de modificación; 2) no tiene derecho de iniciativa legislativa, que es monopolio formal de la Comisión, ni significativas funciones de *indirizzò* político; 3) es

10. A. Pliakos, "L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?" en L. le Hardÿ de Beaulieu (dir.), *Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens / From democratic deficit to an Europe for citizens*, Namur, Presses Universitaires de Namur, 1995, p. 166-168. N. Levrat, "La vie démocratique de l'Union" en M. Dony y E. Bribosia (eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union Européenne*, Bruselas, IEE / Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 90. J. Neyer, "Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 48 (4), 2010, p. 913. Mair y Thomassen, "Political representation...", 2010, p. 23. S. Kröger y D. Friedrich, "Democratic representation in the EU: two kinds of subjectivity" en Kröger y Friedrich (eds.), "The representative turn in EU Studies". *Special Issue, Journal of European Public Policy*, 20 (2), 2013. P. Vilanova, "The Fragmentation of Political Science and 'Methodological Pluralism': Regionalism and Geopolitics", *Geopolítica(s)*, 4 (1), 2013, p. 26.

11. Lord, *Democracy...*, 1998, p. 66 y 72. J. Lambert y C. Hoskyns, "How democratic is the European Parliament?", en Hoskyns y Newman, *Democratizing the European Union...*, 2000, p. 94 y 109. S. Hug, *Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 11. Sbragia, "La democrazia post-nazionale...", 2004, p. 45. Kaniowski y Mueller, "How representative...", 2011, p. 72.

cámara colegisladora con competencias tasadas. En efecto, al PE se le escapan por completo muchas áreas y políticas y sus poderes son fundamentalmente de tipo negativo, de control, no de iniciativa. En los procedimientos de consulta el PE no puede enmendar o bloquear, y en los de codecisión –que ya son la gran mayoría– eventualmente el Consejo podría rechazar por unanimidad sus decisiones. Además, el PE tiene poderes presupuestarios limitados (si bien puede vetar la aprobación de los presupuestos), no controla la política fiscal o la regulación de los mercados, no interviene en la negociación de acuerdos internacionales y es irrelevante en la PESC/PESD (Política Exterior y de Seguridad Común / Política Europea de Seguridad y Defensa).¹² En otras palabras, el PE no hace realidad la clásica máxima liberal *no taxation without representation* al carecer de poder impositivo. Si se acepta que la institución legislativa comunitaria es *bicameral*, tal estructura estaría del todo desequilibrada en favor del Consejo (supuesta “cámara alta”), algo bien inusual; 4) no funciona la dialéctica mayoría/oposición ya que, como no hay que crear/controlar a gobierno alguno, no hay programa que vigilar. La presencia de una suerte de doble ejecutivo comunitario (Comisión/Consejo) hace ineficaz el control parlamentario, y es que el PE, con sus estructuras y procedimientos, no favorece la institucionalización de una oposición. El hiperconsensualismo, la difuminación de responsabilidades y la ausencia de esfera pública europea hacen inaplicable la concreción de un modelo similar al estatal. En efecto, el PE funciona como una especie de gran coalición supermayoritaria del “bloque central” que reduce (o incluso anula) las alternativas. Es cierto que la investidura y la censura a la Comisión han introducido algunos elementos protoparlamentarios en el PE, pero se está lejos de un sistema homologable al de los Estados;¹³ 5) sus poderes

12. J. Lodge, “Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, 90, 1995, p. 232. Sbragia, “La democrazia post-nazionale...”, 2004, p. 46. Føllesdal e Hix, “Why There is a Democratic Deficit...”, 2006, p. 535. M. Campbell, “The Democratic Deficit in the European Union”, *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, vol. 2009, art. 5, 2009, p. 28-29. Costa y Brack, *Le fonctionnement...*, 2011, p. 115. T. Hüller, “On Infeasibilities of Cosmopolitan Democracy – Lessons from the European Union”, *Swiss Political Science Review*, 18 (2), 2012, p. 258. I. Sánchez-Cuenca, *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, Madrid, La Catarata, 2014, p. 174.

13. Lodge, “Legitimidad democrática...”, 1995, p. 229. Pliakos, “L’Union européenne...”, 1995, p. 170. Lord, *Democracy...*, 1998, p. 73-74. K. Neunreither, “Governance without Opposition: The Case of European Union”, *Government and Opposition*, 33 (4), 1998, p. 433, 434 y 438. D. Varela Pedreira, *Gobierno de la Unión Europea*, La Coruña, Netbiblo, 2007, p. 190. Decker, “Governance beyond...”, 2002, p. 260.

de control son limitados y el papel de sus comisiones no es como el de los parlamentos nacionales. El PE no tiene mecanismos de exigencia de responsabilidades a los dos Consejos, e incluso sus competencias de supervisión sobre los comisarios son muy imperfectas (puede censurar en bloque a la Comisión, pero no a un comisario en particular); 6) el PE es resultado fáctico de elecciones de *segundo orden* (con muy alta abstención) y son muy escasos los vínculos entre los eurodiputados y los ciudadanos. Las elecciones europeas no sirven para premiar/castigar al legislador comunitario y los europartidos son virtuales. Por lo demás, los sistemas electorales diferenciados por países no ayudan a clarificar el panorama político resultante y salta a la vista la ausencia de un marco electoral europeo;¹⁴ 7) la legitimidad popular derivada de la elección directa resulta ser notoriamente baja, ya que el PE es una institución alejada de los ciudadanos. De un lado, es alta la invisibilidad mediática del mismo, y de otro, grande el desconocimiento de su labor por parte de la opinión pública. Las élites políticas no parecen tener mucho interés en aumentar la legitimidad intrínseca del PE y además no resultan claramente conectadas las preferencias electorales con las decisiones de esta institución. En suma, el PE descansa más en la *expertise* que en la legitimidad popular, y es que no ha resuelto la contradicción fáctica entre eficientismo tecnocrático y participación democrática.¹⁵

De un lado, no es fluida ni sólida la cooperación entre el PE y los parlamentos nacionales, y de otro, su influencia sobre las principales políticas comunitarias es más bien baja. La principal paradoja de esta institución es que contra más competencias recibe, menos confianza popular despierta, ya que los ciudadanos siguen evaluando críticamente al PE y no perciben que aumente la calidad democrática de la UE. Aunque el PE es la asamblea parlamentaria más poderosa de las organizaciones internacionales existentes, las constantes reformas para ampliar sus poderes no han servido para corregir el déficit democrático

14. Lodge, "Legitimidad democrática...", 1995, p. 230 y 232. Th. Jensen; "The Democratic Deficit of the European Union", *Living Reviews in Democracy*, 1, 2009, p. 1. M. Van de Steeg, "Public Accountability in the European Union: Is the European Parliament able to hold the European Council accountable?", *European Integration Online Papers*, 13 (3), 2009, p. 3. Hüller, "On Infeasibilities...", 2012, p. 258. Kröger y Friedrich, "Democratic representation in the EU...", 2013, p. 178.

15. Lodge, "Legitimidad democrática...", 1995, p. 229. Shackleton, "Democratic Deficit", 1998, p. 132. Warleigh, *Democracy and the European Union...*, 2003, p. 85 y 87-88. S. B. Hobolt, "Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 2012, p. 70. Brack, *L'Euroscpticisme...*, 2014, p. 58-61.

de todo el conjunto. Mientras tantos ciudadanos estén convencidos de la irrelevancia práctica del PE, será imposible superar el déficit democrático de la UE.¹⁶

Una consideración especial merece el capítulo electoral del PE ya que, en un sistema multinivel como el de la UE, los mecanismos representativos directos juegan un papel limitado y ello, sumado a la baja participación, lo ha configurado académicamente (desde la ya célebre aportación de Reif y Schmidt) como elecciones de segundo grado. El principio representativo solo funciona a medias, más como delegación que como rendición de cuentas, aunque algunos autores no hacen una evaluación tan crítica.¹⁷ Ni los actores políticos ni los ciudadanos conceden a las elecciones europeas una especial relevancia ya que, de un lado, son incapaces de reflejar una suerte de interés paneuropeo común, y de otro, operan exclusivamente como elecciones nacionales. En efecto, no sirven para configurar el verdadero poder europeo y son usadas a nivel doméstico como "primarias" o "segundas vueltas" de elecciones nacionales internas *importantes*. Las elecciones europeas no ofrecen una buena conexión entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos y a menudo fallan a la hora de reflejar los deseos sociales reales sobre el proceso integracionista.¹⁸ Desde las primeras elecciones directas, en 1979, el PE no ha conseguido frenar la continua caída de la participación electoral, algo confirmado en las elecciones de 2014,

16. Lodge, "Legitimidad democrática...", 1995, p. 230 y 238. L. Bardi y P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Bolonia, Il Mulino, 2004, p. 9-10 y 129-130. Rittberger, *Building...*, 2005, p. 208. P. Maignette, *Le régime politique de l'Union européenne*, París, Presses de Sciences Po, 2006, p. 245. S. Savrigger, "Interest Groups and Democracy in the European Union", *West European Politics*, 31 (6), 2008, p. 1278. Levrat, *la construction européenne...*, 2012, p. 27 y 30. V. Paskalev, *Portrait of the EU as a Rational Man: Collective reason and democratic deficit*, European University Institute, S. Domenico di Fiesole, 2012, p. 12.

17. Para Mair y Thomassen, "Political representation...", 2010, p. 27, la separación entre elecciones, de un lado, y partidos y gobiernos, de otro, haría paradójicamente más representativa a la democracia europea; una conclusión insatisfactoria porque no aclara cuál sería tal supuesta ventaja carente de incidencia en el gobierno. J. Blondel, R. Sinnot y P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 13. P. Maignette, "European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?", *Political Studies*, 51 (1), 2003, p. 144. Costa, "La responsabilité...", 2010, p. 128. S. Piattoni, "Representation as delegation: a basis for EU democracy?" en Kröger y Friedrich, *The representative turn...*, 2013a, p. 238-239.

18. P. D. Marquardt, "Deficit reduction: democracy, technocracy, and constitutionalism in the European Union", *Duke Journal of Comparative & International Law*, 4, 1994, p. 277. Pliakos, "L'Union européenne...", 1995, p. 172. Blondel, Sinnot y Svensson, *People and Parliament...*, 1998, p. 15-16. E. Sigalas y J. Pollak, "Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?", en Kröger y Friedrich, *The Challenge...*, 2012a, p. 28.

en las que tan solo participó el 42,5% de los ciudadanos, en comparación con el ya tan bajo porcentaje de las anteriores, en 2009, del 43%. Esto no quita que el PE sea, de entrada, la institución más legítima de la UE, precisamente por ser la única de elección popular directa. Esto hace que algunos autores relativicen el carácter de “segundo grado” siempre atribuido a las elecciones europeas: desde este punto de vista, estarían asegurados en lo esencial los principios de representatividad y *accountability* y se supondría que el PE reflejaría bien los deseos del elector mediano, toda vez que los poderes de la UE en las vidas cotidianas de los ciudadanos no son tan relevantes como los de los Estados.¹⁹ Sin embargo, los críticos indican que las elecciones europeas no sirven para castigar/premiar a las autoridades comunitarias ni permiten escoger entre programas rivales. El voto no determina cambios en la gobernanza y en las políticas y el PE no decide sobre la agenda comunitaria. En otras palabras, falta una verdadera competencia política, pues no hay incentivos al respecto ya que las elecciones europeas no tienen las mismas funciones que las elecciones nacionales.²⁰

Por último, cabe mencionar que, entre los que relativizan las críticas al PE por sus deficiencias estructurales, algunos han forzado una comparación con el Congreso nacional de los EUA (Estados Unidos de América) para intentar demostrar que aquella es una cámara más poderosa de lo que suele reputarse. Es cierto que ambas instituciones presentan ciertos elementos similares: 1) no pueden ser disueltas anticipadamente, lo que les da gran libertad interna de acción y autoorganización, 2) no hay gobierno que dependa del apoyo parlamentario mayoritario permanente y, por tanto, no han de someterse al orden del día fijado por aquel, y 3) son independientes de los partidos. Sin embargo, son más y muy profundas las diferencias: 1) en los EUA existe un poderoso gobierno federal central –algo completamente ausente

19. Blondel, Sinnot y Svensson, *People and Parliament...*, 1998, p. 2 y 11. Føllesdal e Hix, “Why There...”, 2006, p. 541. B. Kohler-Koch y B. Rittberger, “Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union” en ídem (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2007, p. 5. Mair y Thomassen, “Political representation...”, 2010, p. 30. J. I. Torreblanca, *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*, Madrid, La Catarata, 2014, p. 141.

20. Andersen y Burns, “The European Union...”, 1996, p. 227. Neunreither, “Governance...”, 1998, p. 439. Føllesdal e Hix, “Why There...”, 2006, p. 535-536. C. Offe y U. K. Preuss, “The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is democratization the answer?”, *Constitutionalism Webpapers, ConWEB 6*, 2006, p. 7. Kaniowski y Mueller, “How representative...” 2011, p. 62. S. Hix y B. Høyland, *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 2012, p. 160.

en la UE— que sí puede determinar en gran medida de hecho la agenda legislativa (la Comisión europea no puede compararse en absoluto), 2) el PE carece de iniciativa legislativa, al revés de lo que ocurre en el Congreso de los EUA, 3) las competencias del PE no son universales (están tasadas y excluyen ámbitos políticos muy relevantes), a diferencia del Congreso, 4) el PE carece de mecanismos como el procedimiento de urgencia o el voto bloqueado que sí funcionan en los EUA y 5) los europartidos son mucho más débiles que los partidos de los EUA, pese al tópico habitual sobre la laxitud de los últimos.²¹

3. La democracia europea y los partidos

No es fácil precisar qué tipo de democracia tiene la UE, ya que ni es de tipo internacional (un modelo, por lo demás, teórico) ni estrictamente cívico, o sea que su limitado nivel democrático (que, con todo, existe) tiene un *status* intermedio ambiguo. La UE podría ser caracterizada en consecuencia como un ejemplo de democracia cosmopolita imperfecta, reflejo de una estructura de gobernanza híbrida.²² Sus limitaciones responderían a la voluntad de los Estados y a la aceptación tradicional de los ciudadanos, con lo que el resultado final sería el de que la democracia europea sería inferior a la de la suma de sus partes (los Estados). El tipo de gobernanza europea no encaja asimismo en los modelos nacionales de democracia representativa por el predominio de los mecanismos intergubernamentales, la comitología y la tecnocracia.²³

21. S. Fabbrini, "L'Unione Europea come democrazia composita?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXV (1), 2004, pp. 25-26. Kaniowski y Mueller, "How representative...", 2011, p. 63.

22. J. J. Weiler, V. R. Haltern y F. C. Mayor, "European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, 18 (3), 1995, p. 24. F. Attinà, "Integrazione e democrazia: un'analisi evolutivista dell'Unione Europea", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXX (2), 2000, p. 229. Schmitter, *How to Democratize...*, 2000, p. 4 y 6. Hüller, "On Infeasibilities...", 2012, p. 251.

23. G. Pasquino, *Capire l'Europa*, L'Aquila, SSGRR, 1999, p. 77. K. Nicolaïdis, "Our European Demoi-Cracy. Is this Constitution a Third Way for Europe?" en K. Nicolaïdis y S. Weatherill (dirs.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003, p. 140. Eriksen, *The Unfinished...*, 2009, p. 230. T. A. Börzel, "Experimentalist governance in the EU: The emperor's new clothes?", *Regulation and Governance*, 6, 2012, p. 381-382. R. Bellamy y D. Castiglione, "Three models of democracy, political community and representation in the EU" en Kröger y Friedrich, *The representative turn...*, 2013a, p. 216.

Los tratados europeos afirman basarse en la democracia representativa (art. 10.1 del TUE, Tratado de la Unión Europea), a través del PE y del Consejo (art. 10.2) y de los partidos europeos (art. 10.4), pero en su modesto despliegue práctico la que funciona –en todo caso– es la de resultados, que es muy desigual y circunstancial.²⁴ Una democracia que carece de una oposición institucional porque la UE es una entidad que deliberadamente descansa en la “despolitización” y en la que se rehúye la confrontación entre alternativas. Esto no significa que no existan distintos tipos de oposiciones en la UE, pero no tienen nada que ver con los modelos existentes en los regímenes democráticos nacionales: se trata de la vasta y heterogénea gama de opositores, que abarcan euroescépticos, eurófobos y eurocríticos, pero no responden al esquema del juego institucional comunitario.²⁵ Sin embargo, sí hay un mayor potencial democrático en la UE, ya que sucesivas reformas parciales y algunas prácticas *parlamentarias* han corregido un tanto ciertas disfunciones institucionales y, en menor medida, procedimentales.²⁶

Probablemente una de las dimensiones clave del déficit democrático de la UE radique en la cuestión de los partidos políticos, tanto a nivel nacional como europeo, aún tratándose de arenas separadas. En efecto, el proceso electoral europeo no involucra decisivamente a los partidos desde un punto de vista supranacional, con lo que –aún siendo internamente representativos– carecen de funciones de gobierno en la UE. Es cierto que ha avanzado la “europeización” de los partidos

24. M. Bovens, D. Curtin y P. Hart, “The Quest for Legitimacy and Accountability in EU Governance” en *idem* (eds.), *The Real World of EU Accountability. What Deficit?*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 20-22. Mair y Thomassen, “Political representation...”, 2010, p. 22. S. Aloisio, G. Grimaldi, V. Morelli y A. Padoa-Schioppa, “The European Citizen’s Initiative: Challenges and Perspectives” en R. Matarazzo (ed.), *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011, p. 65-66. Levrat, *La construction européenne...*, 2012, p. 132. R. Bellamy y S. Kröger, “Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making”, *European Integration*, 35 (5), 2013, p. 486.

25. Neunreither, “Governance without...”, 1998, p. 421, 429 y 430. F. Foret, “La dimension élitare dans la légitimation de l’Union européenne” en O. Costa y P. Magnette (eds.), *Une Europe des élites? Reflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne*, Bruselas, IEE / Eds. de l’Université de Bruxelles, 2007, p. 205. P. Mair, “Political Opposition and the European Union”, *Government and Opposition*, 42 (1), 2007, p. 78. Sobre la trilogía opositora a la actual UE remito a mi libro, C. Rodríguez-Aguilera, *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*, Huygens, Barcelona, 2012.

26. Ch. Lord, *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2004, p. 45. Eriksen, *The Unfinished...*, 2009, p. 216. Costa, “La responsabilité...”, p. 131. Costa y Brack, *Le fonctionnement...*, 2011, p. 27-28. Hüller, “On Infeasibilities...”, 2012, p. 265.

nacionales ya que, de un lado, han tenido que *adaptarse* a la UE, y de otro, han *innovado* al mejorar sus instrumentos de cooperación, y este fenómeno es perceptible en el conjunto de los países europeos, incluyendo a los PECO (Países de Europa Central y Oriental).²⁷ Desde este punto de vista, parecería que el remedio para corregir el déficit democrático de la UE sería aplicar la misma receta que funciona en las democracias nacionales: dar libre juego competitivo a partidos alternantes. Lo cierto es, sin embargo, que los partidos han ido perdiendo cada vez más su capacidad efectiva de representación democrática a escala nacional y han sido capturados por el aparato estatal (el conocido fenómeno de la *cartelización* señalado por Katz y Mair), y esto es lo que suscita dudas sobre tal fórmula extrapolada a toda la UE. En otras palabras, si surgieran potentes redes cívicas paneuropeas ello contribuiría a debilitar la opacidad de los Estados: en teoría, los partidos podrían cumplir tal función, pero hace tiempo que han dejado de ser buenos mediadores sociales por el fenómeno antes citado de su "estatalización".²⁸

Con todo, no deja de ser un factor de gran interés la aparición de los "europartidos" en el PE, embriones a los que les falta mucho desarrollo, pero que apuntan en la dirección de politizar progresivamente la UE.²⁹ De momento, son entidades virtuales, con pros y contras, pero con potencial de futuro: es constatable una progresiva convergencia de las principales familias de partidos europeos (estabilizados en siete eurogrupos en la VII legislatura, inaugurada en 2014 y con la novedad de la presentación por parte de los principales europartidos de candidatos a presidir la Comisión) y una tendencia a alinearse dentro

27. Mair y Thomassen, "Political representation...", 2010, p. 24. D. Caramani, "The Europeization of electoral politics: An analysis of converging voting distributions in 30 European party systems, 1970-2008", *Party Politics*, 18 (6), 2012, p. 813 y 815. F. Sozzi, *National parties, political processes and the EU democratic deficit: The problem of Euro-parties institutionalization*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute (RSCAS) / EUDO, 2013, p. 9-13.

28. N. Fligstein, *Euroclash. The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 240. Mair y Thomassen, "Political representation...", 2010, p. 21 y 25.

29. M. N. Pedersen, "Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies" en S. S. Andersen y K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* Londres, Sage, 1996, p. 15-39. J. Priestley, "European Political Parties: The Missing Link" en Matarazzo, *Democracy in the EU...*, 2011, p. 16 y 17. E. Sigalas y J. Pollak, "Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?", en S. Kröger y D. Friedrich (eds.), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2012, p. 27.

del clásico *continuum* derecha/centro/izquierda más allá de las pertenencias nacionales. Con ello, se está reduciendo la fragmentación del PE, aumenta la cohesión de los europarlamentarios y se refuerza la integración. En consecuencia, los europartidos elaboran manifiestos (genéricos), intercambian informaciones, celebran conferencias, disponen de reglamentos internos, reciben financiación europea, gozan de reconocimiento normativo comunitario y hasta tienen alguna influencia en los nombramientos de altos cargos.³⁰

Sin embargo, los europartidos son –de momento– laxas organizaciones instrumentales indirectas con muy reducida organización (de coordinación, apenas de decisión), liderazgos múltiples, alta descentralización, prácticas no ejecutivas, procedimientos consensuales, presencia mediática irrelevante, recursos financieros limitados y ausencia de militantes. En suma, los europartidos no son asimilables a los partidos nacionales porque no seleccionan a las élites políticas europeas, no controlan a los partidos nacionales, no tienen a un *demos* europeo detrás y no comparecen a las elecciones como tales.³¹ Los europartidos han sido incapaces hasta el momento de generar una dinámica de confrontación sobre programas políticos alternativos, y esto ocurre por la búsqueda compulsiva (y estructural) de consensos y compromisos constantes. La ausencia de un verdadero sistema competitivo de partidos en la UE desincentiva la participación popular, y la ausencia generalizada de específicos asuntos europeos en las elecciones al PE ahonda el problema.³² Por tanto, aunque el primer paso ya se ha dado (su formalización), los europartidos (aún) no funcionan como un fuerte elemento de representación paneuropeo. Añádase a esto

30. Sbragia, "La democrazia post-nazionale...", 2004, p. 46. K. M. Johansson, "The Emergence of Political parties at European level: Integration Unaccomplished" en G. Gustavsson, Ch. Karlsson y Th. Persson (eds.), *The Illusion of Accountability in the European Union*, Londres, Routledge, 2009, p. 163. Priestley, "European Political...", 2011, p. 25 y 26. Caramani, "The Europeanization...", 2012, p. 813. Sozzi, *National parties...*, 2013, p. 15-16, 18 y 26. M. Zalewska y O. J. Gstrein, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, Brujas, Bruges Political Research Papers, 28, 2013, p. 6.

31. C. Rodríguez-Aguilera, "Hacia 'Europartidos?'" , *Sistema*, 228, 2012b, p. 121. F. Cheval y F. Schimmelfennig, "The Case for Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), 2013, p. 337.

32. Sánchez-Cuenca, "El déficit democrático...", 1999, p. 98. Mair, "Political Opposition...", 2007, p. 14. Mair y Thomassen, "Political representation...", 2010, p. 21. V. A. Schmidt, "The problems of identity and legitimacy in the European Union. Is more politics the answer?" en S. Lucarelli, F. Cerutti y V. A. Schmidt (eds.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, Londres, Routledge, 2010, p. 29. Bellamy y Kröger, "Representation Deficits...", 2013, p. 487. Torreblanca, *¿Quién gobierna en Europa?...*, 2014, p. 136.

la habitual vaguedad programática de los europartidos, ya que han de acomodar intereses nacionales a veces divergentes aún dentro de una misma familia ideológica, aunque los Verdes están consiguiendo un notable grado de coherencia interna al respecto. El otro problema es precisamente el de la disciplina parlamentaria cuando se suscita un conflicto entre el europartido y el “interés nacional” de alguno de sus miembros en determinadas cuestiones fundamentales. Aunque ha mejorado apreciablemente la disciplina parlamentaria de los europartidos (la media de la VI legislatura, 2009-2014, se situó en un 75% de las votaciones), la clave no es tanto cuantitativa (en asuntos “menores” puede ser más fácil coincidir) cuanto cualitativa (cuando entran en juego los irrenunciables “intereses nacionales” precisamente).³³

En cualquier caso, no se pueden negar dificultades objetivas para el pleno desarrollo de los europartidos, ya que la UE no es un sistema demasiado idóneo para los mismos puesto que aquellos tienen escasas oportunidades de establecer relaciones directas con sus instituciones, salvo con el PE, su espacio “natural”. La UE es un ámbito ideal para los *lobbies*, pero no para los partidos, ya que no hay ni un gobierno europeo que crear/criticar ni un *demos* europeo al que representar. Los propios límites del PE –pese al aumento constante de sus competencias– dificultan la consolidación de fuertes partidos europeos que, al tener un modesto papel en el sistema, no cumplen con las funciones de control que sí ejercen en los Estados. Esta frustración explica la creciente popularidad de los políticos que pretenden *renacionalizar* competencias cedidas a la UE.³⁴

En definitiva, pese a sus limitaciones y problemas, los europartidos tienen potencial integracionista y pueden mejorar la democratización de la UE si se refuerzan *como tales*. La clásica función de mediación social –por limitada que esté hoy– sigue ofreciendo a los partidos una de sus principales justificaciones existenciales. Aunque, de momento, los europartidos no sean actores especialmente relevantes –ya que la “Europa de los partidos” aún no existe–, un mayor

33. E. Sigalas y J. Pollak, “Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?” en Kröger y Friedrich, *The Challenge...*, 2012, p. 23-24, 28-29, 32 y 38-39.

34. S. S. Andersen y K. A. Eliassen, “Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy” en ídem, *The European Union...*, 1996a, p. 7. Hug, *Voices of Europe...*, 2002, p. 14. Costa, “La responsabilité politique...”, 2010, p. 141. R. Bellamy y S. Kröger, “Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU’s System of Governance”, *Parliamentary Affairs*, agosto 2012, p. 9.

protagonismo de los mismos ayudaría considerablemente a corregir el déficit democrático de la UE.³⁵

4. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales

La UE está en una fase en la que debe atreverse a asumir una mayor politización abierta en su seno, ya que la ausencia de la dialéctica gobierno/oposición está en la raíz de su déficit democrático. Por tanto, haría falta dar cauce y visibilidad a diferentes opciones posibles y con un mayor perfil ideológico en vez del tecnocrático hoy dominante. En efecto, la competencia política es un factor fundamental para la formación de la opinión pública y solo el debate abierto permite clarificar las diferentes opciones. Sin tales debates, los ciudadanos no pueden formar bien sus preferencias en asuntos complejos, y es esta falta de contestación lo que limita el alcance de la democracia europea.

Algunos analistas consideran que esta receta subvalora el problema de la gran pluralidad de pueblos e intereses que coexisten en la UE, al margen de su gran tamaño. No obstante, ni la heterogeneidad ni las dimensiones son obstáculos insuperables, como prueba, por ejemplo, la India como Estado viable.³⁶ Esta politización de la UE exigiría un fuerte sistema de partidos europeos competitivos, algo que, por cierto, podría contribuir a reequilibrar el desproporcionado poder de determinados grupos de interés privados en aquella. En una democracia nacional, los grupos rivales tienen incentivos para desarrollar y promover políticas alternativas, y esto es lo que no ocurre en la UE, porque no está institucionalizada la contestación democrática. Una democracia europea de calidad implicaría tener la oportunidad de poder elegir entre candidatos rivales para ocupar los principales cargos ejecutivos en la UE (un embrión muy limitado se ha dado en las elecciones de 2014 con los candidatos a presidir la Comisión) y para

35. La expresión "Europa de los partidos" es de D. Marquand, "Towards a Europe of the Parties", *Political Quarterly*, 49 (4), 1978, p. 25. Pliakos, "L'Union européenne...", 1995, p. 179. Ch. Ridge, "The Public, Political Parties and the European Union (1994 and 2004). Who Cares About the Democratic Deficit?", Chicago, MPSA, abril 2008, p. 22. Johanson, "The Emergence...", 2009, p. 157 y 173-174. Sozzi, *National parties...*, 2013, p. 27.

36. Magonette, "European Governance...", p. 151-153 y 156. Føllesdal e Hix, "Why There...", 2006, p. 551 y 555. Offe y Preuss, "The Problem of Legitimacy...", 2006, p. 9. Schmidt, *La démocratie...*, 2010a, p. 331. Cheneval y Schimmelfennig, "The Case for...", 2013, p. 338.

poder elegir entre políticas alternativas y agendas diferentes (lo que, en rigor, no ha sido el caso en 2014).³⁷

La ausencia de una oposición parlamentaria en la UE no permite la institucionalización de la disidencia, lo que tiene consecuencias negativas: favorece a los populistas, limita el debate y concentra las decisiones en una reducida élite consociativa. Un PE que eligiera a un verdadero Gobierno europeo corregiría en gran medida el déficit democrático de la UE, aumentaría el interés popular por las elecciones europeas y reforzaría notablemente a los europartidos. La competencia política favorecería la innovación política y ayudaría a una mayor conexión con la ciudadanía, aunque el problema es que la UE actual no está preparada para la política electoral de masas competitiva. Si se diera es seguro que cambiaría la percepción cívica, ya que la politización de la UE cambiaría su naturaleza.³⁸

Como el PE es la única institución comunitaria directamente elegida por los ciudadanos, no es casual que se haya centrado en ella el debate que no se cierra pese al constante aumento de sus competencias. En efecto, cada reforma de los tratados aumenta los poderes normativos, de control, presupuestarios y de nombramientos del PE y, sin embargo, todo ello no consigue cerrar el debate sobre el déficit democrático de la UE. Por tanto, esta clásica estrategia correctora no parece dar ya mucho más de sí, sobre todo porque la ciudadanía no cree que el PE sea un verdadero Parlamento, de ahí que se desentienda del mismo y se abstenga mayoritariamente.³⁹ Históricamente, la estrategia de conferir la mayor centralidad institucional al PE no ha dado los resultados esperados, de tal suerte que siguen sin resolverse los problemas de legitimidad y el déficit de participación en la UE. Sin embargo, tampoco pueden negarse avances, ya que, en sí mismo,

37. Føllesdal e Hix, "Why There...", 2006, p. 549, 552 y 557.

38. Offe y Preuss, "The Problem of Legitimacy...", 2006, p. 11. S. Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge, Polity Press, 2008, p. 109 y 185. Decker, "Governance beyond...", 2002, p. 262.

39. Blondel, Sinnot y Svensson, *People and Parliament...*, 1998, p. 4. P. Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruselas, Complexe, 2000, p. 258. G. Majone, "Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union" en K. Nicolaïdis y R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 261. J. A. Caporaso, "Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXV (1), 2004, p. 81, 82 y 87-88. Levrat, "La vie démocratique..." 2005, p. 83. Costa y Magnette, *Une Europe des élites?...*, 2007, p. 3. Fligstein, *Euroclash...*, 2008, p. 125. Ridge, "The Public...", 2008, p. 2 y 7. Campbell, "The Democratic Deficit...", 2009, p. 30. Eriksen, *The Unfinished...*, 2009, p. 26, 135 y 139.

es positivo el aumento de los poderes del PE y, sobre todo, se han ido desarrollando ciertas relaciones de tipo protoparlamentario entre este y la Comisión.⁴⁰ Por tanto, el PE sí tiene potencial corrector del déficit democrático de la UE, pero por sí solo no podrá resolverlo: de un lado, el refuerzo de los poderes del PE suscita el interrogante de si se quiere ir hacia una democracia parlamentaria, y de otro, la gran pregunta sobre sus problemas es la de saber si podrá ganarse una sólida representatividad social hoy débil. Las sucesivas reformas del PE han mejorado la institución desde el punto de vista *cuantitativo* (más competencias), pero sigue sin resolverse el punto de vista *cualitativo* dado su déficit de legitimidad.⁴¹

Aunque el Tratado de Lisboa prevé la mayor colaboración entre el PE y los parlamentos nacionales y entre estos y la Comisión, en la práctica son limitados los contactos. Además, las instituciones comunitarias ejecutivas se están entrometiendo cada vez más en políticas internas de los Estados que reducen el papel de los parlamentos nacionales, y lo sorprendente es que este asunto haya tenido un tratamiento marginal en los debates sobre el déficit democrático de la UE. Los parlamentos nacionales –con raras excepciones (Dinamarca, por ejemplo)– controlan cada vez menos las políticas europeas y, sin embargo, tienen potencial corrector poco explorado.⁴² Es cierto que la naturaleza y el papel de los parlamentos nacionales y del PE son diferentes, pero la marginación de los primeros ha agravado el déficit democrático en los Estados y en la UE: un ejemplo espectacular es el del poder presupuestario nacional, hoy limitado ya que (en el área euro) tiene que ajustarse a las directrices comunitarias (en particular, de la Comisión: el *Six Pack* de medidas legislativas).⁴³

40. Pliakos, "L'Union européenne...", 1995, p. 174 y 176. A. Moravcsik, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, p. 612. Warleigh, *Democracy...*, 2003, p. 2. Sbragia, "La democrazia post-nazionale...", 2004, p. 57. Rittberger, *Building...*, 2005, p. 199. G. Majone, "Transaction-cost efficiency and the democratic deficit", *Journal of European Public Policy*, 17 (2), 2010, p. 151 y 152. A. Wille, "The politicization and the dynamics of executive selection", *International Review of Administrative Sciences*, 78 (3), 2012, p. 399.

41. Blondel, Sinnot y Svensson, *People and Parliament...*, 1998, p. 4. Attinà, "Integrazione...", 2000, p. 237. Fabbrini, "L'Unione europea...", 2004, p. 37. Rittberger, *Building...*, 2005, p. 197-198.

42. Ph. Norton, "Conclusion: Addressing the Democratic Deficit", *Journal of Legislative Studies*, 1(3), 1995, p. 182. Matarazzo, "National Parliaments...", 2011, p. 45 y 60. Bellamy y Kröger, "Domesticating...", 2012, p. 2.

43. Levrat, *La construction...*, 2012, p. 58. Zalewska y Gstrein, *National Parliaments...*, 2013, p. 22. L. Moreno, *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*, 2014, p. 84.

Si bien han aumentado formalmente los canales de comunicación y consulta entre el PE y los parlamentos nacionales, la incidencia práctica de estos sigue siendo reducida. Por otra parte, una mayor intervención de estos también plantearía problemas, ya que un exceso de interferencias nacionales en un órgano intrínsecamente supranacional podrían ser disfuncionales. Los parlamentos nacionales dependen de sus gobiernos, de ahí que un mayor protagonismo de aquellos en el PE podría producir efectos renacionalizadores, contrarios a la mayor integración supranacional.⁴⁴ Algunos instrumentos concretos de colaboración han dado resultados muy poco estimulantes; es el caso del mecanismo de “alerta temprana” del Tratado de Lisboa, que no ha servido en la práctica para reducir el déficit democrático. Por tanto, están pendientes otras fórmulas más efectivas de acomodo mutuamente beneficioso para dar paso a una UE más democrática como tal, aunque no parece haber suficiente voluntad política para ello.⁴⁵

5. Una nota conclusiva

Son muchas las aproximaciones académicas a la cuestión del déficit democrático de la UE y, en lo esencial, se han focalizado en tres ámbitos: las instituciones, los procedimientos decisionales y la legitimidad social. En el primero, el PE ha sido la institución más estudiada ya que se le atribuyen las causas fundamentales del fenómeno, a la vez que se le reconoce un alto potencial corrector por ser la única institución comunitaria de elección popular directa.

En estos análisis debe evitarse el enfoque estatalista, ya que el PE no es en absoluto asimilable a un Parlamento nacional, ni por su naturaleza supranacional ni por sus funciones, que son diferentes y más reducidas. En el debate sobre cuál debería ser la mejor fórmula para convertir al PE en la institución central correctora del déficit democrático de la UE, parece confirmarse que el incrementalismo de sus competencias normativas es insuficiente. Es una estrategia cuantitativa que no debe abandonarse, pero que no consigue revertir

44. Norton, “Conclusion”, 1995, p. 183 y 186. P. De Wilde, “Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit”, *OPAL Online Paper*, 6, 2012, p. 3 y 5. Bellamy y Kröger, “Representation Deficits...”, 2013, p. 480.

45. Norton, “Conclusion”, 1995, p. 195, p. 186. A. Benz, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, 13 (4), 2007, p. 515-516. De Wilde, “Why the Early...”, 2012, p. 18. Hix/Høyland, *Sistema Político...*, 2012, p. 160.

la cuestión, que se debe mucho más a la ausencia de una verdadera dialéctica mayoría de gobierno / minoría de oposición y a su débil legitimidad social que no a la panoplia formal de sus competencias legislativas.

El PE no se basa en el clásico principio de la separación de poderes típica de los Estados nacionales democráticos y presenta notorias diferencias *estructurales* con relación a los parlamentos nacionales que, en realidad, hacen imposible que pueda ser la institución comunitaria clave. Aunque el PE dispone de unas pocas ventajas objetivas con relación a los parlamentos nacionales, son muchos más los inconvenientes normativos, presupuestarios y de control político que presenta. Por todo ello, parece que una de las claves para re-vigorizarlo está en los partidos políticos. Es sabido que la UE no es un terreno especialmente propicio para los mismos –a diferencia de lo que ocurre con los *lobbies*–, pero el embrión que representan los europartidos podría ir en la dirección de fortalecer el desarrollo de una lógica cada vez más próxima a la de un régimen parlamentario. Aunque los europartidos están muy lejos de poder asimilarse a los partidos nacionales, están contribuyendo a mejorar la disciplina parlamentaria y, sobre todo, introducen una dimensión que la UE siempre ha querido evitar: la de la confrontación abierta de proyectos alternativos. En efecto, el “método comunitario” –probablemente inevitable en una primera fase– ha llegado a su agotamiento estratégico, ya que la UE está adoptando cada vez más decisiones políticas que se entrometen en los asuntos internos de los Estados con muy escasos mecanismos reales de *responsiveness* y *accountability*. La búsqueda de hiperconsensos basados en el mínimo común denominador hace que las políticas de la UE sean siempre muy poco ambiciosas, de ahí la necesidad de politizar mucho más el conjunto. En este sentido, el PE es la institución clave precisamente para visibilizar el debate abierto de la competencia política sobre alternativas de élites, estrategias, proyectos programáticos y agendas. Un fuerte sistema de partidos competitivos en el PE resultaría muy clarificador para la opinión pública y, de rebote, incrementaría la legitimidad de la UE en su conjunto. Por tanto, la conclusión es que el PE no es el principal responsable del déficit democrático comunitario, sino los Estados nacionales, que –hoy por hoy– no desean ir más allá en la cesión de soberanía política en tal institución, la más representativa de la UE.

Bibliografía citada

- ABROMEIT, H. "Accountability and democracy" en S. Gustavsson, Ch. Karlsson y Th. Persson (eds.), *The Illusion of Accountability in the European Union*, Londres, Routledge, 2009.
- ALOISIO, S.; GRIMALDI, G.; MORELLI, U.; PADOA-SCHIOPPA, A. "The European Citizen's Initiative: Challenges and Perspectives" en R. Matarazzo (ed.), *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Roma, IAI Research Papers / Istituto Affari Internazionali, Edizioni Nuova Cultura, 2011.
- ANDERSEN, S. S. y BURNS, T. R. "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance" en S. S. Andersen y K. A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?* Londres, Sage, 1996.
- ANDERSEN, S. S., y ELIASSEN, K. A. "Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy" en Andersen y Eliassen, *op. cit.*, 1996.
- ATTINÀ, F. "Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione Europea", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXX, 2, 2000.
- AZMAN, K. D. "The Problem of 'Democratic Deficit' in the European Union", *International Journal of Humanities and Social Science*, 1 (5), 2011.
- BARDI, L., e IGNAZI, P. *Il Parlamento Europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BELLAMY, R., y CASTIGLIONE, D. "The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit" en E. O. Eriksen y J. E. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* Londres, Routledge, 2000.
- . "Three models of democracy, political community and representation in the EU" en S. Kröger y D. Friedrich (eds.), "The representative turn in EU studies (Special Issue)", *Journal of European Public Policy*, 20 (2), 2013.
- BELLAMY, R., y KRÖGER, S. "Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance", *Parliamentary Affairs*, agosto 2012.
- . "Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making", *European Integration*, 35 (5), 2013.
- BENEDIKTER, Th. *Più democrazia per l'Europa. La nuova iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, Bolzano, Arca Edizioni, 2010.
- BENZ, A. "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?", *European Law Journal*, 13 (4), 2007.
- BLONDEL, J., SINNOT, R., y SVENSSON, P. *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- BÖRZEL, T. A. "Experimentalist governance in the EU: The emperor's new clothes?" *Regulation & Governance*, 6, 2012.

- BOVENS, M.; CURTIN, D., y HART, P. (eds.) *The Real World of EU Accountability. What Deficit?* Oxford, Oxford University Press, 2010.
- . "The Quest for Legitimacy and Accountability in EU Governance" en ídem, *op. cit.*, 2010.
- BRACK, N. *L'Eurosepticisme au sein du Parlement Européen. Stratégies d'une opposition anti-système au coeur des institutions*, Windhof (Bélgica), Promoculture Larcier, 2014.
- CAMPBELL, M. "The Democratic Deficit in the European Union", *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 2009 (5), 2009.
- CAPORASO, J. A. "Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea? *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIV, 1, 2004.
- CARAMANI, D. "The Europeanization of electoral politics: An analysis of converging voting distributions in 30 European party systems, 1970-2008", *Party Politics*, 18 (6), 2012.
- CHENEVAL, F., y SCHIMMELFENNIG, F. "The Case for Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), 2013.
- CHRYSOCHOOU, D. N. *Democracy in the European Union*, Londres, Tauris, 1998.
- CORBETT, R.; JACOBS, F., y SHACKLETON, M. *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 2011.
- COSTA, O. "La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste?" en F. Esposito y N. Levrat (eds.), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academie Bruylant / Université de Genève, 2010.
- COSTA, O., y BRACK, N. *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011.
- COSTA, O., y MAGNETTE, P. "L'Europe des élites, anatomie d'un mythe", en ídem (eds.), *Une Europe des élites? Reflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruselas, IEE / Eds. de l'Université de Bruxelles, 2007.
- DE WILDE, P. "Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit?", *OPAL Online Paper*, 6, 2012.
- DECKER, F. "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 9 (2), 2002.
- ERIKSEN, E. O. *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- ESPOSITO, F. "Les votes européens: catalyseur de la Fédération démocratique européenne?" en Esposito / Levrat, *op. cit.*, 2010.
- FABBRINI, S. "L'Unione Europea come democrazia composita?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXV, 1, 2004.
- FLIGSTEIN, N. *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- FØLLESDAL, A. "Democracy and the European Union: challenges" en A. Føllesdal y P. Koslowski (eds.), *Democracy and the European Union*, Springer-Verlag, Berlín, 1998.

- FØLLESDAL, A., e HIX, S. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 2006.
- FORET, F. "La dimension élitare dans la légitimation de l'Union européenne" en Costa / Magnette, *op. cit.*, 2007.
- GOODHART, M. "Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy", *Perspectives on Politics*, 5 (3), 2007.
- HARLOW, C. *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- HIX, S. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge, Polity Press, 2008.
- HIX, S., y HØYLAND, B. *Sistema político de la Unión Europea*, McGraw Hill, Madrid, 2012.
- HIX, S.; NOURY, A. G.; ROLAND, G. *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- HOBOLT, S. B. "Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 2012.
- HOSKYNs, C., y NEWMAN, M. *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2000.
- HUG, S. *Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- HÜLLER, T. "On Infeasibilities of Cosmopolitan Democracy – Lessons from the European Union", *Swiss Political Science Review*, 18 (2), 2012.
- JANO, D. "Understanding the 'EU democratic deficit'. A two dimension concept on a three level-of-analysis", *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, 14 (1), 2008.
- JENSEN, Th. "The Democratic Deficit of the European Union", *Living Reviews in Democracy*, 1, 2009.
- JOHANSSON, K. M. "The Emergence of Political Parties at European Level: Integration Unaccomplished" en Gustavsson, Karlsson y Persson, *op. cit.* en Abromeit, 2009.
- KANIOVSKI, S., y MUELLER, D. C. "How representative is the European Union Parliament?", *European Journal of Political Economy*, 27, 2011.
- KOHLER-KOCH, B. "Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?", *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010.
- KOHLER-KOCH, B., y RITTBERGER, B. "Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union" en ídem (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- KRÖGER, S., y FRIEDRICH, D. (eds.) *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke, 2012.

- KRÖGER, S., y FRIEDRICH, D. "Democratic representation in the EU: two kinds of subjectivity" en ídem, "The representative turn", *op. cit.* en Bellamy y Castiglione, 2013.
- LAMBERT, J., y HOSKYN, C. "How democratic is the European Parliament?" en Hoskyns y Newman, *op. cit.*, 2000.
- LEVRAT, N. "La vie démocratique de l'Union" en M. Dony y E. Bribosia (eds.), *Commentaire de la Constitution Européenne*, Bruselas, IEE / Editions de l'Université de Bruxelles, 2005.
- . *La construction européenne est-elle démocratique?*, París, La Documentation Française, 2012.
- LODGE, J. "Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo", *Revista de Estudios Políticos*, 90, 1995.
- LORD, Ch. *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.
- . *A Democratic Audit of the European Union*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke, 2004.
- MAGNETTE, P. *L'Europe, l'État et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruselas, Complexe, 2000.
- . "European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?", *Political Studies*, 51 (1), 2003.
- . *Le régime politique de l'Union européenne*, París, Presses de Sciences Po, 2006.
- MAIR, P. "Political Opposition and the European Union", *Government and Opposition*, 42 (1), 2007.
- MAIR, P., y THOMASSEN, J. "Political representation and government in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010.
- MAJONE, G. "Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union" en Nicolaïdis, K., y Howse, R. (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- . "Transaction-cost efficiency and the democratic deficit", *Journal of European Public Policy*, 17 (2), 2010.
- MARQUAND, D. "Towards a Europe of the parties", *Political Quarterly*, 49 (4), 1978.
- MARQUARDT, P. D. "Deficit reduction: democracy, technocracy, and constitutionalism in the European Union", *Duke Journal of Comparative & International Law*, 4, 1994.
- MATARAZZO, R. "National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. NO in the EU Decision Making?" en ídem, *vid.* Aloisio, 2011.
- MIDGAARD, K. "The Problem of Autonomy and Democracy in a Complex Polity: the European Union" en Føllesdal y Koslovski, *op. cit.*, 1998.
- MORAVCSIK, A. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002.

- MORENO, L. *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*, Madrid, La Catarata, 2014.
- NEUNREITHER, K. "Governance without Opposition: The Case of European Union", *Government and Opposition*, 33 (4), 1998.
- NEYER, J. "Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 48 (4), 2010.
- NICOLAÏDIS, K. "Our European Demoi-Cracy. Is this Constitution a Third Way for Europe?" en K. Nicolaïdis y S. Weatherhill (dirs.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford, European Studies at Oxford, 2003.
- NORTON, Ph. "Conclusion: Addressing the Democratic Deficit", *Journal of Legislative Studies*, 1 (3), 1995.
- OFFE, C., y PREUSS, U. K. "The Problem of Legitimacy in the European polity. Is Democratization the Answer?", *Constitutionalism Webpapers, Con WEB*, 6, 2006.
- PASKALEV, V. *Portrait of the EU as a Rational Man: Collective reason and democratic deficit*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute, 2012.
- PASQUINO, G. *Capire l'Europa*, L'Aquila, SSGRR, 1999.
- PEDERSEN, M. N. "Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies" en Andersen y Eliassen, *op. cit.*, 1996.
- PIATTONI, S. "Representation as delegation: a basis for EU democracy?" en Kröger y Friedrich, *op. cit.*, *vid.* Bellamy y Castiglione, 2013.
- PLIAKOS, A. "L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?" en L. le Hardÿ de Beaulieu (dir.), *Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens / From democratic deficit to an Europe for citizens*, Namur, Presses Universitaires de Namur, 1995.
- PRIESTLEY, J. "European Political Parties: The Missing Link" en Matarazzo, *op. cit.*, 2011.
- RIDGE, Ch. "The Public, Political Parties and the European Union (1994 and 2004). Who Cares About the Democratic Deficit?", Chicago, MPSA, 2008.
- RITTBERGER, B. *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C. "¿Existe un 'demos' europeo?: una propuesta normativa", *Revista de Estudios Políticos*, 125, 2004.
- . *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*, Barcelona, Huygens, 2012a.
- . "¿Hacia 'Europartidos'?", *Sistema*, 228, 2012b.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. "El deficit democrático de la Unión Europea" en I. Llamazares y F. Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- . *La impotencia democrática – Sobre la crisis política de España*, Madrid, La Catarata, 2014.

- SAVRUGGER, S. "Interest Groups and Democracy in the European Union", *West European Politics*, 31 (6), 2008.
- SBRAGIA, A. M. "La democrazia post-nazionale: una sfida per la scienza politica", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIV, 1, 2004.
- SCHMIDT, V. A. *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, París, La Decouverte, 2010a.
- . "The problems of identity and legitimacy in the European Union. Is more politics the answer?" en S. Lucarelli, F. Cerutti y V. A. Schmidt (eds.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, Londres, Routledge, 2010.
- SCHMITTER, P. C. *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- SEMENTILLI, L. "A 'Democratic Deficit' in the EU? The reality behind the myth", Bruselas, University of Brussels, 2012.
- SHACKLETON, M. "Democratic Deficit" en D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Londres, Macmillan, 1998.
- SIEDENTOP, L. *Democracy in Europe*, Londres, Allen Lane / The Penguin Press, 2000.
- SIGALAS, E., y POLLAK, J. "Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?" en Kröger y Friedrich, *op. cit.*, 2012.
- SOZZI, F. *National parties, political processes and the EU democratic deficit: The problem of Europarties institutionalization*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute (RSCAS) / EUDO, 2013.
- TORREBLANCA, J. I. *La fragmentación del poder europeo*, Barcelona, Icaria & Antrazyt, 2011.
- VAN DE STEEG, M. "Public Accountability in the European Union: Is the European Parliament able to hold the European Council accountable?", *European Integration Online Papers*, 13 (3), 2009.
- VARELA PEDREIRA, D. *Gobierno de la Unión Europea*, La Coruña, Netbiblo, 2007.
- VILANOVA, P. "The Fragmentation of Political Science and 'Methodological Pluralism': Regionalism and Geopolitics", *Geopolítica (s)* 4 (1), 2013.
- WARLEIGH, A. *Democracy and the European Union. Theory, Practice and Reform*, Londres, Sage, 2003.
- WEILER, J. J. H.; HALTERN, V. R., y MAYER, F. C. "European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, 18 (3), 1995.
- WILLE, A. "The politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection", *International Review of Administrative Sciences*, 78 (3), 2012.
- ZALEWSKA, M., y GSTREIN, O. J. *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic hardship and Political Insecurity*, Brujas, Bruges Political Research Papers, 28 / Colegio de Europa, 2013.

RESUMEN

El Parlamento Europeo presenta características específicas que lo diferencian por su naturaleza y funciones de los parlamentos nacionales. Al ser la única institución directamente elegida por los ciudadanos, ha estado en el centro de los debates sobre el denominado "déficit democrático" de la Unión Europea, ya que, pese al constante aumento de sus competencias, la percepción social sigue siendo crítica sobre tal fenómeno negativo. El Parlamento Europeo presenta singularidades representativas, normativas, presupuestarias y de control político que le impiden ser el centro decisonal clave en el entramado comunitario. Una de las posibles claves para superar sus deficiencias sería la de politizar más las opciones comunitarias y atribuir un papel protagonista a los europartidos, hoy virtuales, pero con potencial de futuro. Son la competencia política y la institucionalización de una oposición los factores que revitalizarían al Parlamento Europeo y podrían contribuir a corregir el déficit democrático.

Palabras clave: Parlamento Europeo; déficit democrático de la Unión Europea; europartidos; reformas políticas comunitarias.

RESUM

El Parlament Europeu presenta característiques específiques que el diferencien per la seva naturalesa i funcions dels parlaments nacionals. En ser l'única institució directament elegida pels ciutadans, ha estat en el centre dels debats sobre el denominat "dèficit democràtic" de la Unió Europea, atès que, tot i el constant augment de les seves competències, la percepció social segueix sent crítica amb aquest fenomen negatiu. El Parlament Europeu presenta singularitats representatives, normatives, pressupostàries i de control polític que li impedeixen ser el centre decisonal clau en l'entramat comunitari. Una de les possibles claus per superar les deficiències seria polititzar més les opcions comunitàries i atribuir un paper protagonista als europartits, avui virtuals, però amb potencial de futur. Són la competència política i la institucionalització d'una oposició els factors que revitalitzarien el Parlament Europeu i podrien contribuir a corregir el dèficit democràtic.

Paraules clau: Parlament Europeu; dèficit democràtic de la Unió Europea; europartits; reformes polítiques comunitàries.

ABSTRACT

The European Parliament shows specific features that differentiate it from national parliaments because of its nature and functions. As it is the only European institution directly elected by citizens, has been in the centre of the debates on the “democratic deficit” of the European Union. In fact, even though its powers have increased over the years, the social perception continues to be negative. The European Parliament has some representative, normative, fiscal and accountable peculiarities which prevent it from being the key decision-maker in the European Union system. One of the possible solutions to overcome its deficiencies would be to foster the politicization of the European Union options by means of giving a protagonist role to Euro-parties – currently virtual but with potential future. The political competition and the institutionalization of the role of an opposition can be the factors that could not only revitalize the European Parliament but also contribute correcting its democratic deficit.

Keywords: European Parliament; democratic deficit of the European Union; Euro-parties; political reforms of the European Union.