

LEGITIMIDAD POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Estanislao de Kostka Fernández Fernández
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid

En este artículo nos detenemos, desde la perspectiva de la Ciencia Política, en aspectos teóricos del concepto de legitimidad y lo vinculamos al proceso de construcción europea, en busca de criterios que nos permitan evaluar el grado de legitimidad de las instituciones europeas y su percepción ciudadana.

En primer lugar definimos el concepto de legitimidad desde una vertiente política, para posteriormente, y a partir de los presupuestos planteados, identificar los problemas de legitimidad política en los que entendemos se encuentra la Unión Europea, al menos desde la percepción de la doctrina y de los ciudadanos.

Pero hagamos antes unas reflexiones introductorias que nos permitan conocer con precisión el estado de la cuestión. En las últimas décadas el apoyo popular al proceso de integración europeo se ha reducido de forma significativa, como muestran todos los trabajos demoscópicos. Esta insatisfacción con la construcción europea ha tenido como consecuencia un distanciamiento progresivo de los ciudadanos de las instituciones europeas, lo que en la práctica se ha hecho evidente en el descenso de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo, y en los noes registrados en los referendos ratificatorios del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos en el año 2005.

Todo ello apunta a la existencia de una crisis de legitimidad en la Unión Europea. Entre otros, esta crisis gira fundamentalmente en torno a tres déficits paralelos: por un lado, un déficit de legitimidad en el proceso primigenio de construcción europea, derivado de la inexistencia de un poder constituyente, depositario de la soberanía,

que diera origen a una organización política dotada de una Constitución. Por otro un déficit democrático, atribuido a la existencia de lejanas instituciones no electas, al exceso de burocratización, a la falta de transparencia y al escaso control en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Por último, un déficit social, atribuido a la descompensación entre la integración económica, dirigida a la creación de un mercado único, y la integración social, destinada a formular políticas redistributivas o compensatorias.

No podemos detenernos aquí en lo que consideramos un problema de origen en el déficit de legitimidad de la Unión Europea, referido a la construcción de un ente jurídico-político y económico, que ha adquirido la forma de un protoestado, sin llegar a ser un estado, sino una unión de estados, posiblemente confederados, cuyas relaciones se regulan por tratados institucionales y no por textos constitucionales. Esta crisis de legitimidad no es nueva, sino que encuentra su origen en el mismo inicio del proceso de construcción europea. Desde su fundación, como se sabe, la comunidad política europea se rigió por los Tratados Constitutivos: el Tratado de París y el Tratado de Roma y, posteriormente, por los Tratados y Actas que los modificaron: Bruselas, Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam, Niza y los sucesivos Tratados de Adhesión. Todos ellos fijaron y fijan las normas de funcionamiento y la actuación de las instituciones europeas. Pero lo cierto es que no existe ni ha existido en la construcción europea, un proceso constituyente que dote a los estados de un verdadero texto constitucional y que permita hablar de pacto social, de acto soberano constituyente, de legitimidad democrática o de principios para configurar algún modelo federal o confederal efectivo de relación entre el poder central y la periferia.¹

¹ El profesor Javier Ruy Pérez, constitucionalista miembro de la Escuela de Salamanca otrora liderada por Tierno Galván y discípulo destacado del Profesor de Vega, ahonda con profusión y acierto en todos estos temas en su prolija obra sobre el constitucionalismo y el federalismo.

El último hito del proceso lo constituye el Tratado de Lisboa², firmado por los representantes de todos los estados miembros de la Unión Europea en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, que vino a sustituir al fracasado “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”.³ Hemos dedicado otro artículo en esta misma revista a poner de manifiesto que como el propio nombre indica, no se trataba de un texto constitucional, sino de un mero Tratado Internacional con déficit de legitimidad política y no concordante con los principios que fundamentan democráticamente un texto constitucional.

Algunas de las reformas más importantes que introduce el vigente Tratado de Lisboa son la reducción de las posibilidades de estancamiento en el Consejo de la Unión Europea mediante el voto por mayoría cualificada, un Parlamento Europeo con mayor peso al hacer el procedimiento de decisión conjunta con el Consejo de la Unión Europea y la creación de las figuras de Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Algunas de estas acciones están sin duda dirigidas a dotar de una mayor democratización y transparencia las decisiones sobre las políticas comunitarias, pero adolecen aún así de la suficiente legitimidad y apoyo social. Y ello a pesar de que el Tratado de Lisboa da un paso más hacia la democratización y hace que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea vinculante jurídicamente.

² Con este tratado la Unión Europea se dota de capacidad y personalidad jurídica, aunque creemos que no de legitimidad, para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario.

³ El “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” cuyo proyecto había sido aprobado el 18 de junio de 2004, lo firmaron en Roma los Jefes de gobierno de los países que formaban la Unión Europea el 29 de octubre de 2004. El 12 de enero de 2005, el Parlamento Europeo aprobó una resolución por 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones, en la que recomendó a los Estados miembros que ratificaran la Constitución. En algunos países, el tratado fue sometido a referéndum que tuvo resultados distintos y mientras en España los electores lo aprobaron con una baja participación (44%), en Francia y Holanda fue rechazado con una alta participación, 69 y 63% respectivamente, lo que provocó una nueva crisis institucional europea.

La aceptación por parte de la doctrina⁴ y de las propias autoridades de las instituciones europeas de una crisis de legitimación en el proceso europeo, ha llevado a que desde la última década del siglo pasado una buena parte de las acciones adoptadas en la Unión Europea tenga presente la idea de la falta de legitimidad que se observaba en la construcción europea e incluya, al menos en algún grado, esta idea en los tratados y de forma transversal en las grandes políticas. Pero detengámonos en el concepto de legitimidad para comprender la dimensión de la crisis de legitimidad que alegamos en la Unión Europea.

El concepto de legitimidad

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, entendemos que la legitimidad está basada en la creencia en los valores compartidos por los miembros de la sociedad de lo que constituye el derecho a gobernar. La legitimidad se encuentra determinada, por la concordancia de la actuación de los gobiernos con los valores y las normas sociales imperantes, pero también es necesario atender a la

⁴ Son numerosas las referencias bibliográficas sobre los problemas de legitimidad en la Unión Europea en lengua inglesa, no así en castellano. Entre las primeras destacamos: Anthony Arnull y Daniel Wincott, "Accountability and Legitimacy in the European Union", Oxford University Press, 2002. Beate Kohler-Koch y Berthold Rittberger, "Debating the Democratic Legitimacy of the European Union", Rowman & Littlefield Publishers, 2007. Jaques Thomassen, "The Legitimacy of the European Union After Enlargement", Oxford University Press, 2009. Hermann Schmitt y Jaques Thomassen, "Political representation and legitimacy in the European Union", Oxford University Press, 2009. Peter Nedergaard, "European Union Administration: Legitimacy and Efficiency", Martinus Nijhoff Publishers, 2007. Thomas F. Banchoff y Kevin P. Smith, "Legitimacy and the European Union: the Contested Polity", Routledge, 1999. Albert Weale y Michael Nentwich, "Political theory and the European Union: legitimacy", 1998. David Beetham y Lord Christopher, "Legitimacy and the European Union", Longman, New York, 1998. Christophe Crombez, "The Democratic Deficit in the European Union: much ado about nothing?", European Union Politics, 2003. Andrew Moravcsik, "In defense of the democratic deficit: reassessing legitimacy", Journal of common Market Studies, 2002, págs. 603-624. Giandomenico Majone, "Europe's democracy deficit: the question of standards", European Law Journal, 2004, 4 págs. 5-28. Robert A. Dahl, "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", Political Science Quarterly, 1995, volume 109, págs. 23-34.

relación entre las creencias de los ciudadanos y la estabilidad política, aspecto que ha sido objeto de estudio por parte de algunos teóricos de la socialización política y donde la legitimidad se asocia a valores sociales.⁵ De este modo, los líderes políticos y sociales no sólo dan forma a los valores sociales, sino que al mismo tiempo son influidos por ellos.

Carl Friedrich define la legitimidad como el derecho a gobernar, derecho que se encuentra fundado en un sistema de creencias compartidas. La necesidad de acuerdo de los valores fundamentales es más grande o más pequeña en diferentes culturas, pero en todas debería estar incluido “el tipo de gobierno que se considera correcto y el tipo de gobernante que tiene derecho a gobernar”⁶ Los valores fundamentales que vincula a legitimidad pueden ser clasificados en: religiosos, tradicionales, jurídicos, constitucionales, de procedimiento o pragmáticos, y los basados en la obtención de resultados.⁷ Friedrich proporciona un ejemplo claro: «La legitimidad democrática en los estados modernos está [...] sujeta a exámenes de resultados, especialmente en el área económica, y la legitimidad se basa en la preferencia de la mayoría expresada en elecciones [...] de acuerdo con los resultados de actuación.»⁸ Por extensión, la actuación de los gobiernos, afecta al grado en el cual el sistema político es percibido como legítimo.

Las creencias compartidas por los miembros del colectivo social y los resultados de actuación de los gobiernos, son parámetros que nos permiten medir el grado de legitimidad, el cual puede ser valorado y acomodado a través de reformas en las estructuras internas, en los procesos y en las manipulaciones externas de símbolos. Los índices para saber dónde y cuándo una crisis de legitimidad se puede estar fermentando, y la creencia de que estas

⁵David Easton, “A Framework for Political Analysis”, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, pág. 110.

⁶Carl Joachim Friedrich, “Man and his Government: An empirical Theory of Politics”, McGraw-Hill Book Company, New York, 1963, pág. 238.

⁷Idem. pág. 236.

⁸Idem. pág. 236.

crisis pueden ser evitadas, inspiró la escuela de los teóricos del desarrollo político.

Este es el interés de los argumentos que queremos exponer. En primer lugar, y una vez definidos los conceptos, determinar si en el seno de la Unión Europea se puede estar produciendo en algún grado una crisis de legitimidad político-institucional y, en segundo lugar, aportar elementos teóricos que nos permitan eludir la posible crisis de legitimidad.

La importancia de la comprensión de las creencias de los ciudadanos sobre el sistema político, ha sido reconocida por teóricos del desarrollo político y económico. Durante la década de los años sesenta y setenta del pasado siglo, diferentes autores han recogido datos sobre el proceso por el cual un individuo aprende las “disposiciones políticamente relevantes y los modelos de comportamiento de su grupo social”.⁹ La primera preocupación de estos estudios, lanzados bajo la rúbrica de la socialización política, era la discusión de la influencia de determinadas variables en la cultura política y en la salud de los sistemas políticos; por ejemplo, la función de las élites, los efectos de la educación, las consecuencias de una rápida industrialización en la cultura política, las tecnologías de la comunicación, etc. Lo que se corresponde con la visión de David Easton, de que un sistema político está constituido por los modelos de interacción de los actores políticos, preocupados por la “distribución autorizada de valores” en la sociedad.¹⁰

Inicialmente se esperaba que por medio de la recogida empírica de datos pudiera emerger un modelo de desarrollo que no implicara una crisis de legitimidad de los regímenes. Estabilidad política y orden fueron concebidos como medios y como fines para alcanzar la “modernidad”. Samuel Huntington ejemplifica esta proposición: “La distinción política más importante entre países no se

⁹Kenneth P. Langton, “Political Socialization”, Oxford University Press, New York, 1969, pág. 4.

¹⁰David Easton, 1965, op. cit. pág.110.

refiere a su forma de gobierno, sino a su grado de gobierno.” Para Samuel Huntington, quien desde nuestro modesto entender creemos que exagera, las diferencias entre democracia y dictadura, son menores que las diferencias entre los países en los que existe consenso y sentimiento de comunidad, y aquellos países en los que la política es deficiente en estas cualidades.¹¹

Leonard Binder¹² identifica cinco tipos de crisis en el modelo de desarrollo de los países y que trasladamos al final de este artículo a la Unión Europea, en la búsqueda de una hipotética crisis de legitimidad política. Estas crisis son de identidad, de legitimidad, de participación, de penetración y de distribución. Por crisis de identidad, Binder entiende que los miembros de una comunidad política no pueden relacionarse subjetivamente u objetivamente con el sistema político. La crisis de legitimidad se refiere a los cambios en la naturaleza de la autoridad política, de la que se espera la lealtad de los ciudadanos.

La crisis de participación es valorada como “la más aparente y ubicua forma en la que los cambios políticos contemporáneos han ocurrido”.¹³ Aunque a primera vista un incremento en el número y en el grado en que la gente se involucra en el proceso político puede ser positivo, Binder advierte, creemos humildemente que de forma errónea, que la participación generalizada de personas, puede obstaculizar la eficacia de las operaciones del gobierno. Por ello, propone el empleo de asociaciones de interés, en adición a la representación directa, para la difusión de información. No creemos en las fórmulas de participación ciudadana propuestas, aunque sólo sea porque implican menos democracia. Hoy los problemas de participación ciudadana y electoral son fácilmente soslayados por las nuevas tecnologías y deben ser fuente orientadora de la acción del

¹¹ Samuel P. Huntington, “Political Order in Changing Societies”, Yale University Press, New Haven CT, 1968, pág. 1.

¹² Leonard Binder, “Crisis and Sequences in Political Development”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1971.

¹³ Idem. pág. 58.

gobierno. Entendemos que el problema de la participación está estrechamente relacionado con la crisis de legitimidad política en el seno de la Unión Europea y con la lejanía con la que los ciudadanos ven los asuntos políticos europeos.

La crisis de penetración, se refiere a lo que una buena parte de las sociedades occidentales están experimentando en la actualidad: el crecimiento y la expansión del sistema político en manos del dominio privado. Por último, la crisis de distribución a la que hace referencia Binder, es una llamada a la intervención de los estados para hacer frente a las crecientes expectativas de las sociedades.

Peter Berger ofrece una dimensión distinta del concepto de legitimidad política, no sólo por el ente al que otorga la capacidad de determinar la legitimidad, sino también por la situación dada. Sostiene que la legitimidad puede ser determinada mediante la agregación de opiniones subjetivas, sobre la corrección de ciertos acuerdos sociales que demuestran ser justos y dignos de apoyo.¹⁴ Para él, una pequeña muestra es necesaria para determinar la valoración de la legitimidad de un acuerdo social. Sus planteamientos permiten deducir:

- (a) Cuáles son los valores compartidos a través de la aceptación o rechazo de los acuerdos sociales existentes.
- (b) Qué debería ser un acuerdo social en un contexto dado, a partir de las valoraciones del acuerdo existente como desviado de los resultados esperados.
- (c) Cuál es la naturaleza precisa de la relación entre creencia e intereses creados, asumiendo que los últimos afectan claramente a los primeros, aunque la forma en que la gente

¹⁴Peter L. Berger, New attack on the legitimacy of business, Harvard Business Review, Nº 5, 1981, págs. 82-89.

entiende sus propios intereses, está en cambio influida por sus creencias.¹⁵

La fuente de legitimidad se hace residir dentro del deseo colectivo de individuos poseedores de poder. Entendemos que la concepción de legitimidad propuesta por Peter Berger implica fluctuaciones naturales en su *status*, generadas por la influencia de campañas publicitarias, de tendencias institucionales o sociales, y de fuerzas económicas o tecnológicas.

La legitimidad política, desde nuestro parecer es dependiente de la percepción que la gente tiene de cómo las instituciones cumplen sus expectativas, cualesquiera que éstas sean. Si como presuponemos, tales expectativas pueden ser determinadas, parece racional en este caso la utilización de la información sobre los cambios en necesidades y valores en beneficio de la institución.

Cuatro puntos en la búsqueda y construcción del concepto de legitimidad queremos dejar claros:

(a) La legitimidad no es estática; cambia debido transformaciones en las condiciones sociales, en las expectativas de las sociedades o por medio de actos de los dirigentes políticos.

(b) No se trata de un valor inherente ni a la democracia ni a regímenes totalitarios; es un estado que se alcanza.

(c) La legitimidad, en algún grado, reside en la prevalencia de la creencia de los ciudadanos sobre lo que es la corrección de una institución.

(d) Se trata de una condición deseable porque el consentimiento de los gobernados facilita la eficacia del gobierno.

¹⁵Idem.

Podemos asumir que la legitimidad se encuentra tan determinada por índices subjetivos, valores sociales, expectativas y percepciones de los ciudadanos, como por el carácter jurídico de las normas, pero no podemos asumir que la aceptación del sistema político se traduzca en la aceptación de las instituciones y de los entes público-administrativos como legítimos. La construcción del concepto de legitimidad política llevada a cabo por algunos teóricos de la Ciencia Política, enlaza la Administración Pública con el sistema político, estableciendo una curiosa reciprocidad: un gobierno legítimo engendra una burocracia legítima y una burocracia legítima refuerza un gobierno legítimo. En términos sistémicos, se produce el efecto de que un sistema ilumina a los otros subsistemas.

Las anteriores aportaciones conceptuales y la definición del concepto de legitimidad, nos permite trasladar los planteamientos teóricos al modelo de construcción de la Unión Europea y especialmente al grado de legitimidad de los procesos, de las instituciones y de los textos jurídico-políticos en los que se fundamenta.

La legitimidad, o su falta, en la construcción europea

Desde los inicios de la construcción europea se ha argumentado con frecuencia que el “déficit democrático” ha sido el causante de los bajos porcentajes de aceptación del proyecto político europeo y de la lejanía con la que los europeos perciben los procesos y las instituciones.

Estos argumentos son aplicables a todo el proceso de construcción europea desde sus orígenes hasta nuestros días, y lo cierto es que se trata, a nuestro modesto entender, de un asunto relevante para la consolidación del proyecto de crear una verdadera entidad estatal supranacional europea. La legitimidad de los procesos políticos, de las instituciones y de las normas que las

regulan, es determinante para garantizar la aceptación y la participación de los ciudadanos en las mismas. Nos sorprende que siendo este un axioma comúnmente aceptado, central en la actuación política de las sociedades democráticas, hayamos establecido desde los orígenes de la comunidad europea mecanismos, procesos y procedimientos de actuación política, no concordantes con el principio político señalado.

Desde sus orígenes hasta finales de la década de los años setenta del pasado siglo, la legitimidad de las instituciones europeas venía dada por la legitimidad de los parlamentos nacionales, que eran quienes ratificaban los Tratados y dotaban de legitimidad democrática los actos políticos supranacionales. Desde entonces, se han hecho esfuerzos por democratizar y legitimar los procesos políticos europeos, especialmente desde junio de 1979, fecha en la que se elige por primera vez un Parlamento Europeo electo, que sustituía a la vieja Asamblea Parlamentaria consultiva, integrada por representantes de los parlamentos nacionales de los estados miembros. El Tratado de Maastricht de 1992 introducía en el ámbito competencial del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo de la codecisión en determinadas materias, que le permitía legislar en igualdad de condiciones con el Consejo Europeo y poder hacer uso de la capacidad de veto. El Tratado de Ámsterdam de 1997 supuso un nuevo paso de democratización y se fortalecieron un poco más los poderes del Parlamento, al ampliar las materias de codecisión¹⁶ y simplificar los procesos de decisión. Al mismo tiempo se incrementaba el poder de control político del Parlamento Europeo, al concederle la potestad de dar su aprobación a la elección del poder ejecutivo comunitario representado en el Presidente de la Comisión Europea. El Tratado de Niza de 2001 concedió nuevas prerrogativas a la Cámara europea, otorgándole el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia, como medio de control de la legalidad de los

¹⁶ Entre las nuevas materias de decisión destaca: el empleo, la política social, la libertad de circulación de las personas, las mercancías y los capitales, o la participación en pie de igualdad con el Consejo en los reglamentos que regulan la concesión de ayudas estructurales de desarrollo.

actos y de las decisiones que emanan de las instituciones europeas. Por último, el Tratado de Lisboa que se firmó el 13 de diciembre de 2007, aunque hubo de ser ratificado posteriormente por los 27 Estados miembros. Uno de sus principales objetivos como explícitamente se hizo público fue aumentar la democracia representativa y de los procesos de decisión en la Unión Europea, para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos en materia de legitimidad, responsabilidad, apertura, transparencia y participación.

Los esfuerzos por dotar de mayor legitimidad democrática las instituciones y los procesos políticos europeos, han sido hasta la fecha a todas luces insuficientes. Si analizamos la literatura de la doctrina sobre la crisis de legitimidad en el proceso de construcción europea y retomamos el modelo teórico sobre la legitimidad política al que nos referíamos más arriba, todo indica que la Unión Europea, usando términos jurídicos, realiza todos los “elementos del tipo” crisis de legitimidad política.

- Crisis de legitimidad de origen al no existir un verdadero proceso constituyente, soberano único, que cree un entramado constitucional que funde la nueva organización política.
- Vulneración flagrante de la soberanía que reside en cada ciudadano europeo, quienes son despojados de ella al trasladarse supuestamente a las instituciones europeas, a través de los estados miembros.
- Indefinición en cuanto al modelo de sistema político que se quiere construir. Desde la Ciencia Política la Unión Europea es una unión de estados regulados por tratados internacionales, que carecen de constitución común, configurando un modelo político que se acerca al confederalismo sin serlo.
- Falta de democracia en los procesos de construcción europea y en la designación de cargos políticos. Los cargos europeos de mayor relevancia no son elegidos por los ciudadanos.

El modelo de Leonard Binder que expusimos al principio nos permite identificar en la Unión Europea los cinco tipos de crisis que incluye su modelo teórico. Existe una crisis de identidad porque los ciudadanos europeos no parecen relacionarse subjetiva y objetivamente con su sistema político. Existe una crisis de legitimidad por la naturaleza de los cambios en la autoridad política. Existe una crisis de participación derivada del escaso interés y participación en los procesos electorales y en otras formas de participación política. Existe una crisis de penetración porque no sólo resulta evidente la expansión del dominio privado en el sistema político, sino que la propia Unión Europea nace como una entidad económica antes que política. Y el quinto aspecto que menciona Binder se refiere a la crisis de distribución, que también parece obvio que existe, puesto que cada vez los estados tienen más dificultades para hacer frente a las crecientes expectativas sociales.

Por último, no podemos dejar de mencionar el importante papel que juega en la crisis de legitimidad que percibimos, el complejo y asimétrico entramado institucional y burocrático, fundamentada en los déficits de transparencia, cercanía, eficacia, eficacia, responsabilidad, moralidad y democracia.¹⁷

Conclusiones y propuestas

Iniciábamos el texto definiendo el concepto de legitimidad desde la perspectiva de la Ciencia Política y lo vinculábamos al proceso de construcción de la Unión Europea. El objetivo era identificar y analizar las causas de esta crisis de legitimidad. Asociábamos la legitimidad a la concordancia con los valores socialmente compartidos y con las normas imperantes, lo que debe

¹⁷ Richard S. Katz, "Models of democracy: elite attitudes and the democratic deficit in the European Union", *European Union Politics*, 2001, págs. 53-89.

implicar creencia y querencia de los ciudadanos hacia el sistema político que les rige. De forma muy sincrética, y a modo de conclusión, podemos definir la legitimidad política como el derecho a gobernar socialmente aceptado.

Identificado, definido y analizado el problema de la crisis de legitimidad en el proceso de construcción europea, realizamos ahora propuestas encaminadas a dotar de mayor legitimidad las instituciones, las decisiones y las políticas públicas europeas.

Sin duda, el Parlamento Europeo debe y puede contribuir a fortalecer la legitimidad democrática y solventar la lejanía con la que los ciudadanos perciben las instituciones europeas. La legitimidad democrática, simplificando, siempre precisa más democracia y ésta se alcanza cuando los ciudadanos sienten que las instituciones que les representan y que les gobiernan son fruto de la voluntad expresada por todos los ciudadanos de forma libre y directa, y con información clara, sencilla y cercana. Creemos esencial en la búsqueda de la legitimidad convertir al Parlamento Europeo en un verdadero poder legislativo.

Debemos avanzar hacia una legislación electoral única y hacia la plena igualdad en los principios de representación democrática. La pluralidad de sistemas electorales y las distorsiones de representación electoral, produce efectos de desigualdad en la representación política.

Debemos avanzar hacia la promulgación de una ley europea que regule los partidos políticos europeos, creando organizaciones políticas visibles y eficaces, que sirvan de correa de transmisión de las voluntades políticas y que sean verdaderos agentes de representación política de los ciudadanos.

Debemos avanzar hacia la elección directa del Presidente de la Comisión Europea. Sólo así los ciudadanos percibirán a la Unión Europea como alguna forma de entidad política real, compacta y con

legitimidad de acción política. El actual proceso de designación del Presidente de la Comisión Europea, contribuye en buena medida a la ausencia de legitimidad y a la lejanía con la que los ciudadanos perciben este cargo. Su no elección de forma directa por los ciudadanos europeos es la causa principal, a nuestro entender, de la lejanía con la que los ciudadanos perciben la Europa institucional, al no percibir un claro líder europeo elegido democráticamente, que aúne los intereses de los estados miembros y que esté al frente de un ejecutivo con legitimidad democrática.

Es preciso simplificar los procesos burocráticos y hacerlos más accesibles a los ciudadanos y, en la misma línea, hacerlos perceptibles a los ciudadanos, quizá a través de la descentralización de las instituciones europeas.

Sin duda el Parlamento debe ser llamado a liderar el proceso de incremento de la legitimidad democrática de las instituciones y los procesos europeos, no sólo por ser el órgano de representación de una ficticia soberanía europea, sino porque su naturaleza electa dota por sí sola de legitimidad democrática las decisiones que de él emanan.

Es un deber de los gobernantes buscar la máxima legitimidad de la autoridad que ejercen y de las instituciones que usan para ejercer ese poder. De ahí que se deban emprender todos los pasos necesarios para la configuración de un verdadero sistema político europeo, configurado por normas jurídico-políticas que estén dotadas de la mayor legitimidad política, para lo que a todas luces es imprescindible que emanen de la irrenunciable soberanía de los ciudadanos europeos. Sólo así construiremos instituciones políticas legítimas.