

Las teorías sobre la naturaleza de la Unión Europea en relación con su legitimidad democrática.

Irene Lanzas Zotes (Universidad Autónoma de Madrid).

irene.lanzas@estudiante.uam.es

Abstract: El debate sobre la legitimidad democrática de la Unión Europea lleva décadas ocupando a la academia, y existen múltiples diagnósticos y propuestas para volver a dotarla de una legitimidad que está cuestionada. No obstante, estos diagnósticos están condicionados por las teorías sobre la naturaleza de la Unión Europea, ya que, dependiendo de cómo se entienda esta naturaleza, se concebirá su legitimidad de una forma u otra y se ofrecerán distintas soluciones para dotarla de legitimidad. En los estudios europeos, existen teorías muy diversas sobre la naturaleza de la Unión Europea, teorías que presentan muy distintos matices y puntos de partida, pero que, sin embargo, se pueden agrupar en algunas corrientes principales. Por un lado, se pueden encontrar las teorías intergubernamentales (Moravscik), que conciben la UE como un conjunto de Estados que cooperan entre sí; por otro lado, las posturas tecnocráticas (Majone), que piensan la Unión Europea en términos de eficiencia en su *performance*; en tercer lugar, las posturas federalistas, que tradicionalmente defendían el objetivo de crear unos Estados Unidos de Europa (Spinello); y, por último, aquellas posturas que se pueden denominar complejas (Beetham y Lord), que combinan elementos de las otras posturas sin contemplar la necesidad de eliminar alguno de los niveles que la componen. Todas estas posturas enfatizan distintos aspectos de la legitimidad democrática de la Unión Europea y se relacionan con sus distintas dimensiones (Beetham). El debate sobre la naturaleza de la UE, por ello, implica también un debate sobre la legitimidad comunitaria y pone de manifiesto su complejidad. Esta ponencia trata de señalar, por tanto, desde la perspectiva de la teoría política, las implicaciones que tiene el debate ontológico de la Unión Europea para su legitimidad democrática.

Palabras clave: democracia, Unión Europea, legitimidad, teoría política.

Las teorías sobre la naturaleza de la Unión Europea en relación con su legitimidad.

I. INTRODUCCIÓN.

Hace décadas Jacques Delors empleó la expresión «objeto político no identificado» para referirse a la Unión Europea. Esta expresión encontró gran calado en los estudios europeos, dado que, al tener importantes características diferenciadoras respecto a otras organizaciones internacionales, la UE presenta una naturaleza muy discutida. De hecho, también existe controversia a la hora de calificarla como organización internacional. Por ello, otra expresión habitual para referirse a la Unión Europea es la de «organización *sui generis*», única en su naturaleza. Este carácter ambiguo de la UE, que reúne características intergubernamentales, supranacionales y tecnocráticas, sigue presente en la actualidad, tras la incidencia de la crisis económica, y tiene importantes repercusiones a la hora de reflexionar sobre su legitimidad.

Por ello, la forma de definir y comprender la Unión Europea tiene un gran impacto en las teorías sobre su legitimidad. Desde hace décadas se ha desarrollado una literatura muy abundante en ciencia política que ha analizado su legitimidad, tanto desde enfoques normativos como desde enfoques empíricos. La compleja naturaleza de esta organización internacional y la dificultad para conciliar sus distintos niveles de gobernanza han favorecido la proliferación de estos estudios. Por tanto, los debates sobre la naturaleza de la Unión Europea y su legitimidad están interrelacionados de forma estrecha. Esta investigación tiene el objetivo de señalar estas relaciones y destacar la importancia del debate ontológico de la UE para su propia legitimidad. Para ello, en primer lugar, realiza una aproximación conceptual a la legitimidad a través de las principales posturas contemporáneas sobre su significado. A continuación, se analizarán algunas de las principales posiciones sobre la naturaleza de la Unión Europea. En tercer lugar, se hará referencia a algunos de los diagnósticos sobre la legitimidad de la UE que se han realizado tras la crisis económica. Por último, se realizará una reflexión final sobre cómo el debate ontológico de la Unión Europea condiciona las visiones sobre su legitimidad.

Algunos autores afirman que, durante sus primeras décadas, la UE era una organización limitada a la gestión económica, pero conforme avanzó el proceso de integración y se le fueron atribuyendo competencias y se fue «politizando», surgieron nuevas cuestiones de legitimidad dentro de la misma al ser monitorizada por los partidos políticos, los medios y otros actores sociales (Beetham y Lord, 1998; de Wilde, 2011). Es decir, dado que la Unión Europea ha ido evolucionando y complejizándose a lo largo de su historia, el debate sobre qué es la UE y cómo se debe entender su legitimidad también ha evolucionado. No obstante, aunque haya autores que cuestionen este aumento de la complejidad de la UE, lo que sí parece cierto es que desde la década de los noventa existe una puesta en cuestión de los

objetivos, el funcionamiento y la toma de decisiones de la Unión Europea.

Los resultados de los referendos celebrados en Dinamarca, Francia e Irlanda sobre el tratado de Maastricht de 1992 pusieron de manifiesto que no podía darse por supuesto un «consenso permisivo» hacia una mayor cooperación en la integración europea (Follesdal, 2015). En ese momento comenzó a hablarse de déficit de legitimidad en la Unión Europea e incluso de crisis. Esta percepción se vio reforzada por el rechazo de la aprobación de la Constitución Europea en 2005 por parte de dos de los miembros fundadores, Francia y Holanda, al que no tardó en sumarse la incidencia de la crisis económica. En la actualidad, numerosos autores han identificado los principales problemas de la Unión Europea, como el auge de movimientos euroescépticos o populistas, el déficit de legitimidad, el proceso del Brexit y la crisis de los refugiados y la inmigración. Todos estos desafíos han obligado a la Unión Europea a reflexionar sobre sí misma y a preguntarse cuál es el camino que debe seguir, como puso de manifiesto la publicación del Libro Blanco sobre el futuro de Europa.

II. LA LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.

2.1. La legitimidad democrática en un sistema multinivel.

El recorrido que se va a realizar por algunas de sus concepciones demuestra que la legitimidad es un concepto que dista mucho de ser unívoco. De hecho, algunos autores han afirmado que se trata y siempre permanecerá como un «concepto esencialmente disputado» (Dryzek y Niemeyer, 2010; Hurrelmann, Schneider y Steffek, 2007). Según la concepción de Gallie (1956), un concepto disputado o controvertido es un término para el que no hay un uso estándar o aceptado de forma general. Además, también existe un reconocimiento generalizado de su carácter discutido, aunque eso no excluye la posibilidad de que se avance en la coherencia conceptual de un término a través de la discusión racional (Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006). Respecto al caso concreto de la legitimidad, varios autores la dividen en distintas dimensiones, pero discrepan en cuáles son y en su importancia. La legitimidad, además, como un concepto esencialmente disputado, es susceptible de ser revisada en función del contexto histórico y temporal (Hurrelmann, Schneider y Steffek, 2007). Que un concepto sea disputado, por el fuerte componente normativo que conlleva, implica que se produzcan discusiones sobre su uso correcto por parte de quienes lo emplean. Por ello resulta de especial importancia considerar las distintas concepciones de legitimidad y la visión que proponen, ya que, en función de esa concepción, se establecerán distintos criterios o exigencias de legitimidad, tanto en el plano nacional como en el supranacional.

La legitimidad es la justificación del poder y la dominación (Ferrero, 1998). Aunque las relaciones de poder no sean dominio exclusivamente estatal, el Estado es la organización que detenta el máximo poder y dominación dentro de las sociedades contemporáneas. Por tanto, dado que su poder es problemático debido a su naturaleza como detentor del monopolio de la violencia, las sociedades buscan sujetarlo a

reglas justificables, al tiempo que los poderosos buscan asegurar el consentimiento a su poder por parte de, al menos, sus más importantes subordinados. Cuando el poder es adquirido y ejercido de acuerdo con normas justificables, y con evidencia de consentimiento, es un poder legítimo (Beetham, 1991). No obstante, a la hora de determinar qué elementos justifican un poder, es decir, cuáles son las características de la legitimidad y cuándo se puede decir que un régimen es legítimo, existen discrepancias entre distintas concepciones.

El autor con mayor influencia en los discursos sobre la legitimidad del siglo XX es Max Weber, para quien la legitimidad está ligada a la dominación —«la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)» (Weber, 2014: 334)—. La dominación legitimada se produce cuando quienes obedecen a estos mandatos están convencidos de la positividad de esa obediencia y reconocen la autoridad de quien les domina. Es decir, el mero hecho de que los intervinientes en una relación social consideren que un orden o un conjunto de normas resulta legítimo es lo que le proporciona efectividad o validez empírica. De esta forma, la legitimidad de un orden no dependería de su moralidad o su lógica, sino de su efectividad desde el punto de vista sociológico, que puede deberse a diversos motivos (Abellán, 2004). Para el pensador alemán, hay tres tipos puros de dominación legítima: la dominación legal burocrática, la dominación tradicional, y la dominación carismática (Weber, 2014).

No obstante, si bien la teoría de la legitimidad de Weber ha sido el modelo dominante para las investigaciones empíricas sobre la legitimidad, también ha encontrado muchas críticas por parte de los filósofos políticos que la han evaluado. Algunos argumentan que, al identificar la legitimidad con la creencia, «Weber hizo incomprensible que alguien pudiera juzgar la legitimidad y la ilegitimidad de acuerdo con estándares racionales y objetivos» (Pitkin, 1972: 283). «Si la creencia en la legitimidad se concibe como un fenómeno empírico sin referencia inmanente a la verdad, las razones en que explícitamente se basa poseen solo significación psicológica; y el hecho de que esas razones resulten suficientes para estabilizar una determinada creencia de legitimidad depende de los prejuicios institucionalizados y de las disposiciones de conducta observables en los grupos respectivos» (Habermas, 1999: 164 y 165).

De esta forma, en la segunda mitad del siglo XX surgieron corrientes que trataron de buscar un nuevo fundamento para la normatividad y la legitimidad, como la teoría de la acción comunicativa de Habermas. Para Habermas (1981), «legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos; un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político» (p. 243). El filósofo alemán parte de la crítica al concepto weberiano de legitimidad, al considerar que la legalidad es solo una forma derivada de la legitimidad y que la dominación legal-formal es insuficiente: «la sola forma técnica legal no puede garantizar un reconocimiento prolongado si el sistema de autoridad no puede legitimarse independientemente de la

forma legal del ejercicio de autoridad» (Innerarity, 1986: 249).

Habermas (1998) elaboró una teoría normativa del Estado de derecho que trasladaba el criterio de legitimidad procedimental de cuestiones morales –la acción comunicativa, una teoría consensual de la verdad a la que llega a través de la situación ideal de diálogo, con discursos libres de dominación y la predisposición a dejarse convencer por el mejor argumento– a las decisiones jurídicas y políticas, justificando también la democracia deliberativa. Este criterio de legitimidad de las decisiones políticas supone que todos los afectados consientan como participantes en un discurso racional, de forma que la legitimidad depende de las condiciones formales de la imparcialidad, igualdad, apertura a todos, ausencia de coerción y unanimidad del discurso. Este discurso se da en un proceso de deliberación, que incorpora unas condiciones procedimentales formales, de la misma forma que la acción comunicativa en el plano moral, lo que permite presuponer su racionalidad (Vallespín, 2001). Por tanto, «una crisis de legitimación solo puede ser resuelta por medio de la acción comunicativa, la forma de interacción social en la cual los diversos planos operativos están coordinados a través de un uso del lenguaje orientado hacia la consecución de un entendimiento racional» (Innerarity, 1986: 257).

Estas teorías identifican la legitimidad con la creencia, con la legalidad, con la moralidad, el consentimiento o el procedimiento discursivo. No obstante, algunos autores, sin negar ninguno de estos aspectos, precisamente han defendido la naturaleza compleja y multinivel de la legitimidad, como es el caso de Beetham (1991). Para el británico, el poder es legítimo en la medida en que se ajusta a las reglas establecidas, estas reglas pueden ser justificadas en referencia a las creencias compartidas tanto por el dominante como por el subordinado, y hay evidencia de consentimiento por el subordinado a la particular relación de poder. Este concepto multinivel de Beetham resulta útil en la medida en que se requieren estas tres dimensiones para que un poder sea legítimo, pero existen regímenes más o menos legítimos en función de ellas, de manera que la legitimidad ya no es una cualidad que un sistema posee o no posee. Por tanto, un régimen político puede ser más legítimo en alguna dimensión, pero serlo en menor grado o no serlo en otras. Por otro lado, según el británico, este esquema de legitimidad sirve para juzgar cualquier régimen político en distintas épocas históricas. Cada sistema político tiene unas exigencias de legitimidad concretas y, por ello, no toda legitimidad política tiene que ser democrática, sino que un régimen democrático tendrá sus particulares requisitos de legitimidad, de la misma forma que las monarquías absolutas o el sistema feudal tenían los suyos.

El análisis de la legitimidad en la esfera de los Estados-nación muestra su naturaleza disputada, como se señalaba en la introducción, pero la llegada de la supranacionalidad ha incrementado la complejidad de su estudio. La globalización y la creación de esferas supranacionales en las que conviven distintos niveles de legitimidad, como en el caso de la Unión Europea, donde se interrelacionan los niveles internacional, nacional, regional y local, han contribuido a dotar de mayor complejidad a la legitimidad, lo que puede implicar que sus definiciones clásicas ya no resulten del todo válidas o no permitan explicar de forma satisfactoria la realidad actual. El Estado nacional sigue siendo un actor importante dentro del

sistema político, pero cada vez se encuentra más ligado a arreglos de gobernanza multinivel y a la participación de organizaciones no públicas como los grupos de interés, las ONG o agencias privadas (Hurrelmann, Schneider y Steffek, 2007). La naturaleza de cada organización internacional condiciona sus exigencias particulares de legitimidad, y la Unión Europea es una institución especialmente compleja. En este punto hay que tener en cuenta que, en función de qué se entienda que es la Unión Europea y cuál sea su proyecto, se enfatizarán unas dimensiones u otras de la legitimidad. Sin embargo, la propia UE ha señalado que no puede ser comprendida como una mera organización internacional con una legitimidad que solo derive de los Estados miembros, sino que debería ser comprendida como un sistema político en su propio derecho, con lazos directos con sus ciudadanos (Eriksen y Fossum, 2007).

Como se ha indicado en la introducción, muchos autores han señalado que la Unión Europea es una organización *sui generis*, en la que conviven elementos intergubernamentales y supranacionales, entre otros (Eriksen y Fossum, 2000a). Otros autores, sin negar que sea una organización compleja, rechazan la expresión *sui generis* por su falta de rigor, pero también señalan que «la principal complejidad de la UE –sus tensiones a veces contradictorias, el carácter tortuoso de sus compromisos, la institucionalidad multinivel o como queramos llamarlo– procede de la necesidad de compaginar las realidades estatales que la componen con los desafíos de una gobernanza transnacional» (Innerarity, 2017: 101). Quienes consideran que la Unión Europea tiene esta particular naturaleza han desarrollado teorías sobre su legitimidad de carácter complejo, como la teoría ya explicada de David Beetham (1991) o las teorías de corte institucionalista de Fritz Scharpf (1999, 2009) y Vivien Schmidt (2010). El propio Habermas (2000) también ha propuesto la traslación de su constitucionalismo patriótico y los mecanismos deliberativos a la Unión Europea y la esfera supranacional.

Para Beetham, en primer lugar, las exigencias de legitimidad de la Unión Europea son las propias de las democracias liberales. Retomando sus dimensiones, la legalidad de estas democracias provendría del imperio de la ley constitucional, la fuente válida de autoridad sería la soberanía popular, los fines adecuados del gobierno consistirían en la protección de derechos, y el consentimiento dependería de la autorización electoral y el reconocimiento por parte de otras autoridades legítimas, como la sociedad internacional (Beetham y Lord, 1998).

Por otra parte, la teoría sobre la legitimidad que mayor calado ha tenido dentro de los estudios europeos y en el discurso práctico ha sido la teoría de Fritz Scharpf (1999, 2009), que divide la legitimidad en una dimensión *input* y una dimensión *output*, teoría que posteriormente ha completado Vivien Schmidt (2010) con la dimensión *throughput*. La legitimidad *output* se mide en función de la eficacia y la eficiencia, teniendo en cuenta las demandas de los ciudadanos; la legitimidad *input* consiste en la responsividad ante las preocupaciones de los ciudadanos como resultado de la participación y la representatividad; y la legitimidad *throughput* se mide en criterios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y su apertura a la consulta pluralista de la gente.

Por último, es necesario señalar que para Habermas (2012) la legitimidad de la Unión Europea radica precisamente en sus procesos deliberativos. Para el filósofo alemán, el proyecto de integración europea es un ámbito esencial de la construcción de la ciudadanía global y la cooperación entre Estados mediante procesos deliberativos, pionero por superar las concepciones tradicionales del Estado-nación. Habermas (2000) señala que la aparición de problemas políticos que los Estados-nación son incapaces de afrontar por sí solos ha favorecido la creación de una constelación posnacional. La Unión Europea, ejemplo de esta nueva realidad, ha establecido un marco de cooperación muy complejo para afrontar estos problemas, en el que se crean procesos de deliberación que producen leyes de obligatorio cumplimiento en los países que la componen, dado que los Estados miembros han renunciado de forma voluntaria a parte de su soberanía a favor de la organización. A través de la construcción de la Unión Europea, los Estados miembros, que mantienen su monopolio del poder, se subordinan al derecho supranacional y comparten su soberanía con el conjunto de ciudadanos de la Unión.

Además, para Habermas (2012), «la limitación de la soberanía nacional a favor de una transferencia de los derechos de soberanía a instancias supranacionales no tiene que pagarse al precio de una incapacitación de los ciudadanos democráticos» (p. 52). Los problemas intrínsecos a una organización de estas características son tres: la carencia de soberanía de las instituciones comunitarias, la falta de un mundo de la vida europeo y la inexistencia de una solidaridad europea a nivel interno en los Estados miembros. Sin embargo, la propuesta de Habermas a estos problemas no consiste en replegar a la Unión a unos ámbitos concretos o limitarla a un mero mercado común, sino al contrario: defiende profundizar todavía más en la integración democrática y fortalecer los mecanismos de deliberación y juridificación dentro del ámbito comunitario.

2.2. Las concepciones sobre la naturaleza de la Unión Europea.

El estudio de los diagnósticos normativos de la legitimidad y la naturaleza de la Unión Europea resulta muy laborioso debido a su gran profusión e incluso exceso (Moravcsik, 2006). De hecho, preguntarse por la naturaleza de la UE ha llevado a algunos a cuestionar que se trate de una organización internacional. No obstante, se pueden señalar algunas corrientes principales dentro de estos diagnósticos: las posturas intergubernamentales, las federalistas, los enfoques tecnocráticos, y los enfoques mixtos. La distinción entre estas corrientes puede ser simplificadora, pero todas ellas enfatizan distintos aspectos sobre la naturaleza, el proyecto y la legitimidad de la Unión Europea. De esta forma, conocer estas corrientes dentro del debate ontológico puede ayudar a comprender la complejidad de la UE y las tensiones que se están produciendo en la actualidad.

En primer lugar, las posturas intergubernamentales conciben la Unión Europea como un conjunto de Estados que cooperan entre sí. Su legitimidad, por tanto, sería la legitimidad clásica de todas las organizaciones internacionales: se construiría en la legalidad, en la medida en que existe una jurisdicción

superior a la que se subordinan los Estados miembros, y en una legitimación basada en el reconocimiento y la afirmación de las autoridades estatales legítimas (Beetham y Lord, 1998; Bellamy y Castiglione, 2003). Para este enfoque, los europeos pertenecerían a la UE como *demoi* separados, con diferentes lenguajes políticos, de manera que esta debería permanecer como una construcción intergubernamental, centrada en la rendición de cuentas indirecta en casa y en el Consejo Europeo en Bruselas (Nicolaidis, 2013a). «La fuente más fundamental de legitimidad de la UE se encuentra en la rendición de cuentas democrática de los gobiernos nacionales» (Moravcsik, 2002: 619). Los miembros de los gobiernos estatales serían quienes representarían por delegación a sus ciudadanos en la Unión Europea, pero con un amplio margen de actuación (Piattoni, 2013), ya que «incluso si una identidad común europea y el abanico completo de procedimientos democráticos existiera, sería muy difícil inducir una participación de los ciudadanos significativa» (Moravcsik, 2002: 616).

Moravcsik (1993, 2002), uno de los principales intergubernamentalistas, aseveró a principios del siglo XXI que no existía un déficit ni una crisis de legitimidad en la UE, dado que ya es tan democrática y legítima como puede llegar a ser, al derivar su legitimidad de los Estados miembros que se reúnen en su seno (Piattoni, 2013). Solo podría hablarse de déficit de legitimidad si cada uno de los Estados miembros criticara sistemáticamente su autoridad (Beetham y Lord, 1998). Los críticos de esta postura señalan, entre otros argumentos, que, aunque case bien con algunas de sus esferas y procesos, resulta una concepción muy parcial y limitada de la UE. Hay acciones de la Unión que inciden directamente en los ciudadanos, de forma que es necesaria su participación en la toma de decisiones, y, además, su representación no puede limitarse a los representantes de los gobiernos estatales, como manifiesta la existencia del Parlamento Europeo (Beetham y Lord, 1998; Piattoni, 2013).

Para el intergubernamentalismo la legitimidad sigue una lógica de derivación porque son los Estados miembros los que suministran legitimidad a la UE y regulan ese suministro de acuerdo con un criterio de democracia nacional. La legitimidad de la UE se fundamenta en el hecho de que puede ser controlada por los Estados y es este control el que da la medida de la legitimidad derivada. La legitimidad *input* es proporcionada por los Estados y sus electorados, mientras que la legitimidad *output* se debe, en un momento posterior y secundariamente, al éxito de las políticas europeas. (Innerarity, 2017: 52).

Un segundo tipo de posturas son las federalistas, que tradicionalmente defendían el objetivo de crear unos «Estados Unidos de Europa», como en el caso de Altiero Spinello o Alexandre Marc. Estas perspectivas argumentaban que la UE era un sistema federal emergente, y que su desarrollo podía ser comprendido por los conceptos y teorías de la construcción del Estado federal. Durante sus primeros años, este enfoque fue rechazado por muchos académicos debido que se consideraba más una solución política deseada e ideológica que un marco analítico para comprender la naturaleza de la UE (Fossum y Jachtenfuchs, 2017). No obstante, en las últimas décadas se ha producido un repunte en las teorías de talante federalista sobre la UE, que consideran que mantener una visión federal no significa

necesariamente proponer la implementación en Europa de un federalismo al estilo de los Estados-nación modernos (Elazar, 1995), liberando este paradigma de la categoría estatal (Kelemen y Nicolaïdis, 2007).

Estas nuevas visiones federalistas tratan de proponer un federalismo transnacional compatible con la preeminencia de los Estados nacionales, llevando a cabo procesos horizontales basados en los principios de mutualidad y tolerancia (Nicolaïdis, 2001). Su relevancia ha aumentado porque los analistas se han vuelto más conscientes del desarrollo de la UE y de los cambios que los Estados afrontan en el mundo contemporáneo (Fossum y Jachtenfuchs, 2017). Estas nuevas posiciones, que, no obstante, tienen puntos de discrepancia entre sí, en gran medida podrían incorporarse a los enfoques complejos, aunque explícitamente se consideren federalistas, en la medida en que tienen muchos factores de interrelación con algunas de esas posturas y conciben a la UE de una forma más compleja que una suerte de superestado federal.

Cuando los planteamientos de corte federalista consideran a la UE como algo similar a un Estado, tienden a pensar que la legitimidad de sus instituciones debería considerarse análoga a la de los Estados. De ahí se sigue toda la lógica constitucional, así como el lenguaje y el simbolismo cuasi nacional. El objetivo fundamental de esta manera de ver la integración es satisfacer fundamentalmente una legitimación *input*, entendida como una aspiración todavía incompleta (Innerarity, 2017: 52).

Un tercer enfoque sobre la naturaleza y legitimidad de la Unión Europea es el tecnocrático. Este enfoque se centra en la *performance* del gobierno, y en la reivindicación de que el bien común se alcanza mejor si los profesionales están a cargo del gobierno, dado que son la fuente válida de autoridad gracias a su conocimiento y experiencia (Beetham y Lord, 1998). En la actualidad, la justificación más extendida de este enfoque es la de Giandomenico Majone (1996), que considera que la función principal de la UE es la regulación económica, social y legal, y que en un sistema político moderno esta regulación la pueden llevar a cabo mejor los cuerpos independientes de expertos, cuyos juicios son más efectivos precisamente porque no están sujetos a la presión electoral o mayoritaria. Majone explícitamente justifica la legitimidad de la Unión Europea con la existencia de una cadena de delegación que fluye desde los electores nacionales hasta sus representantes estatales y, a través de ellos, a las instituciones de la UE (Piattoni, 2013).

La naturaleza y finalidad de la Unión Europea justifica que su democracia sea no mayoritaria, es decir, que busque «limitar la norma de la mayoría depositando la autoridad en las manos de oficiales que tienen una rendición de cuentas limitada o no directa para cualquier mayoría o minoría política» (Majone, 1996: 286). Para el italiano, la Unión en sus actividades regulatorias debe conseguir criterios de eficiencia económica, confinándose a la corrección de los fallos del mercado y absteniéndose de cualquier actividad retributiva. Majone, como Moravcsik (2002), considera que no existe un déficit de legitimidad, en la medida en que las instituciones independientes de la UE, como el Banco Central Europeo, derivan su legitimidad de la cadena de delegación, y son legitimadas por sus soluciones

expertas a los problemas que les plantean los representantes nacionales. Sin embargo, algunos autores señalan que, en efecto, en la UE el proceso de toma de decisiones ha adquirido carácter burocrático, pero esto precisamente perjudica la legitimidad de la UE, al producirse una despolitización de sus políticas públicas. La tecnocracia no puede llegar a ser una alternativa a la legitimidad democrática, y las agencias independientes tienen un cometido político que no puede ser ignorado si la UE pretende seguir teniendo carácter democrático y recibir el consentimiento de los ciudadanos (Beetham y Lord, 1998).

Como puede observarse, todos estos enfoques centran la atención en alguna dimensión de la Unión Europea. Sin embargo, al limitarse a algunos aspectos en concreto, también la simplifican. Por ello es necesario adoptar una óptica más profunda y compleja para reflexionar sobre la UE. Esta visión más global se puede encontrar, con sus discrepancias, en los enfoques mixtos, que son aquellos que defienden que la naturaleza de la Unión Europea es compleja, combinando elementos de las otras posturas, y que no es necesario transitar hacia otro modelo para solventar sus problemas. Estos enfoques, aunque propongan reformas estructurales dentro de la UE, no contemplan la necesidad de eliminar alguno de los niveles que la componen para reforzar su legitimidad. Además, por lo general señalan que la naturaleza peculiar de la UE implica que su legitimidad deba ser abordada por conceptos distintos a los que se aplican a los Estados nacionales y que contiene tensiones que siempre van a estar en su seno y que quizá no lleguen a resolverse (Innerarity, 2017). La composición de la UE en parte es intergubernamental y en parte supranacional (Beetham y Lord, 1998; Innerarity 2017; Ward, 2010) por lo que la legitimidad de cada nivel atenderá a distintos principios o vectores, y existirán tensiones irresolubles entre ellos. De hecho, se ha empleado la denominación «supranacionalismo intergubernamental» (Ludlow, 2005) para hacer referencia a su naturaleza. La representación en la Unión Europea, por ello, no sería una mera representación indirecta de los ciudadanos a través de los representantes de los Estados miembros, sino que sería mucho más compleja (Piattoni, 2013). Existirían distintas lógicas de representación en las diversas instituciones, siendo la Unión un sistema en el que los representantes se eligen según distintos procedimientos, basados en diferentes terrenos con mandatos muy distintos y tareas relacionadas con distintos estilos representativos y formas de responsividad y rendición de cuentas (Bellamy y Castigline, 2013).

Básicamente, la estructura de legitimación de la UE procede de la generalidad de la ciudadanía a través del Parlamento Europeo y desde los Estados representados en el Consejo Europeo. Los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo directamente elegido, el Consejo Europeo, la Comisión y las organizaciones de la sociedad civil pretenden representar a los ciudadanos en sus diversas facetas. Todo ello hace de la Unión una entidad política multinivel, poliárquica, con un equilibrio institucional fluido y complejo (Innerarity, 2017: 103).

No obstante, existen posturas muy diversas respecto a la legitimidad de la UE dentro de este tipo de enfoques. Hay autores que señalan que, a pesar de que se trate de una organización internacional, se le

pueden aplicar los requisitos de legitimidad de un Estado nacional (Beetham y Lord, 1998; Lord y Beetham, 2001; Habermas, 2012). Otros autores enfatizan la necesidad de librarse de la óptica estatal para analizar la UE (Innerarity, 2017; Wiesner, Palonen y Turkka, 2011). Otros defienden que «la hibridad de la EU se comprende de la mejor forma posible a través de la noción republicana de la constitución mixta, dentro de la cual la soberanía es dispersada horizontalmente entre diferentes partes del cuerpo político para forzar a todos los partidos a deliberación entre sí» (Bellamy y Castiglione, 2003: 28). En una línea similar, muchos autores señalan la necesidad de introducir espacios deliberativos en la Unión Europea para dotarla de legitimidad, proponiendo una democracia transnacional, un supranacionalismo o una gobernanza deliberativos (Bohman, 2007; Dryzek y Niemeyer, 2010; Eriksen y Fossum 2000a; Eriksen 2000).

III. NATURALEZA Y LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.

3.1. Los diagnósticos sobre la legitimidad de la Unión Europea.

Como se ha indicado en la introducción, no existe consenso a la hora de determinar si nos encontramos ante una crisis o un déficit de legitimidad, si lo que existe es una mera percepción de crisis, o si se trata solo de dilemas de legitimidad que nunca serán del todo resueltos (Innerarity, 2017). Mientras teóricos como Majone (1996) o Moravcsik (2002) niegan que haya una crisis o déficit, Follesdal y Hix (2006) se refieren a un déficit, y Longo y Murray (2011, 2015) hablan de crisis. No obstante, en los trabajos de estos autores no se precisa qué se entiende por estos términos, de manera que, al referirse a la crisis o al déficit de legitimidad, podrían estar refiriéndose a lo mismo. Sin embargo, en los últimos años, existe consenso en referirse al déficit de legitimidad, aunque haya una profunda discrepancia sobre su diagnóstico y soluciones.

Kauppi (2018) señala que «desde la década de los noventa, las instituciones europeas han estado envueltas en intentos de reformarse a sí mismas a través de la introducción de nuevos instrumentos políticos, como la buena gobernanza, la transparencia y la apertura» (p. 97). Las propuestas para relegitimar la UE comenzaron en esa década, momento en el que se centraban en la participación ciudadana, mientras que después de la crisis económica también se han referido a la relación representativa y a la creación de canales de participación y de construcción de la esfera pública (García Guitián, 2017). Al principio, las críticas a la UE se focalizaban en el exceso de poder de los ejecutivos respecto al Parlamento Europeo, su escaso papel como única institución europea elegida directamente por los ciudadanos, la falta de partidos europeos, el alejamiento de los ciudadanos, y el hecho de que la UE fuera un reflejo institucional de una estructura reguladora neoliberal inmune a las preferencias de los ciudadanos (Follesdal, 2015; García Guitián, 2017).

De este modo, durante las últimas tres décadas, algunos autores han propuesto legitimar la UE a través de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, otros proponen reforzar el mandato

democrático dentro de las instituciones europeas para someterlas a mayor control, otros tener en cuenta el consentimiento de los ciudadanos, particularmente a través de procesos deliberativos y, finalmente, otros señalan la necesidad de la eficiencia en la toma de decisiones. Sin embargo, todas estas propuestas pueden entrar en conflicto, así que algunos autores siguen estrategias de conciliación, mientras que otros proponen centrarse en sectores específicos (Follesdal, 2015).

El estallido de la crisis económica produjo que los diagnósticos sobre la legitimidad de la Unión Europea se centraran en analizar su incidencia y las posibles soluciones a los deterioros generados por ella. Según Longo y Murray (2015), la forma como se ha afrontado la crisis económica ha agravado la crisis de legitimidad de la Unión, porque los ciudadanos consideran que los mercados no se preocupan de lo que la gente quiere y las soluciones a la crisis no reflejan sus intereses o preferencias, los gobiernos tecnocráticos han llevado a cabo recortes no deseados, y la crisis financiera ha centralizado el poder en instituciones alejadas del control de los ciudadanos, como el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo o la Comisión. No se ha ofrecido la oportunidad a los ciudadanos de participar en la toma de decisiones respecto a la crisis, lo que ha imposibilitado una narrativa participativa de esperanza y pertenencia o un apego afectivo hacia la UE. Por ello, es necesario introducir mecanismos democráticos, transparencia y rendición de cuentas dentro de la UE para paliar la brecha de legitimidad (Longo y Murray, 2011 y 2015).

Fossum (2016a) apunta que, tras la crisis, hay nuevas formas de inequidad y dominación, divisiones entre Estados deudores y acreedores, y mayores desigualdades entre la población. Los poderes de decisión de algunos Estados miembros se han excedido, como en el caso de Alemania, a costa del poder de otros, como Grecia. A esto se suma, además, la desconexión entre el sistema político y los ciudadanos que han fomentado la tecnocracia y la aparición de los movimientos populistas euroescépticos. Ambas realidades son perjudiciales para la UE, ya que la tecnocracia desafía la credibilidad y la legitimidad de los acuerdos democráticos y alimenta la alienación de los ciudadanos, y el populismo desafía la capacidad de las instituciones parlamentarias representativas y demanda formas radicales de democracia directa (Fossum, 2016b). Weiler (2012) defiende que un componente esencial de la legitimidad de la UE es precisamente su mesianismo, ya que la fuerza movilizadora de la integración europea era la visión de futuro que prometía. Este mesianismo, que necesariamente iba a colapsar por su propia naturaleza, tras la crisis económica efectivamente se ha derrumbado.

3.2. ¿Qué es la Unión Europea? Propuestas para reforzar su legitimidad.

La realidad de la crisis económica y de los diagnósticos que se han realizado ponen de manifiesto que la Unión Europea no puede ser reducida a su dimensión intergubernamental, pero tampoco a sus dimensiones tecnocrática y supranacional. Cada una de las teorías sobre la naturaleza de la UE señalan algún aspecto importante de su legitimidad, pero todos ellos son deben tenerse en cuenta para

comprenderla mejor. Por ejemplo, Majone (1996) es partidario de otorgar mayor peso a las agencias independientes para mejorar la eficacia de la UE, Moravcsik (1993) considera que la legitimidad comunitaria es la legitimidad derivada de los Estados miembros, de manera que lo más importante en el proceso de toma de decisiones es que se respeten sus intereses, y un gran número de teóricos han defendido la necesidad de reforzar el Parlamento Europeo y también de introducir la participación y la deliberación en la gobernanza de la UE. En cualquier caso, dado que todos estos niveles de gobernanza son legítimos según distintos criterios, existe una tensión entre todos ellos que constituye su dinámica habitual.

Efectivamente, la Unión Europea es una organización única y compleja, y combina distintos criterios de legitimidad en cada uno de sus niveles que influyen los unos en los otros, de forma que se ha llegado a afirmar que sufre una crisis de complejidad que debe ser simplificada (Ward, 2010). Esta es una realidad que ya señalaba Höreth hace décadas con su famoso trilema de legitimidad. La Unión Europea tendría tres fuentes de legitimidad democrática: la elección ciudadana, la eficiencia y eficacia a la hora de afrontar los problemas supranacionales, y el papel de los representantes de los Estados miembros. El problema del trilema es que «las propuestas de mejora institucional dirigidas a aumentar la legitimidad de cada una de las fuentes tenderían a debilitar a las demás, y a acentuar el déficit en un sistema que es multinivel» (García Guitián, 2017: 117). Lord y Magnette (2004), en una línea similar, señalan que existen distintos vectores de legitimación en la UE, cada uno enfatizado por distintos autores o corrientes: la legitimidad indirecta –derivada de la legitimidad de los Estados miembros–, la legitimidad parlamentaria –otorgada por las elecciones directas al Parlamento–, la legitimidad tecnocrática –obtenida en términos de eficiencia y resultados–, y la legitimidad procedimental –la observancia de procedimientos como la transparencia, proporcionalidad, deliberación, etc.–. Para comprender la legitimidad de la UE no se puede atender solo a uno de estos vectores, sino compatibilizarlos, a pesar de los conflictos y las tensiones permanentes, de forma dinámica.

Así, no es necesario hacer desaparecer estas tensiones para dotar de legitimidad a la UE, sino comprenderlas y combinarlas, ya que todas señalan un aspecto necesario de la legitimidad. Además, estas tensiones que se producen en la Unión Europea no solo afectan a esta organización en sí, sino también a los Estados miembros y a su propia legitimidad, que se han visto radicalmente transformados a partir del proceso de integración (Bickerton, 2012). Por tanto, es conveniente reflexionar sobre la Unión Europea desde un punto de vista multinivel, teniendo en cuenta que no solo deben estar representados los intereses de los gobiernos de los Estados miembros, sino que también es necesario que los ciudadanos perciban las instituciones como legítimas y se vean representados en ellas.

Es conveniente resumir algunas de las principales propuestas de relegitimación de la Unión Europea, que parten de este punto de vista complejo, con sus diferencias, ya que pueden ser ilustrativas. Bellamy y Kröger (2016) indican que la crisis ha producido una politización de los temas europeos en las arenas nacionales de los Estados miembros. Esta politización, si bien puede producir una hostilidad hacia el

proceso de integración, también puede suponer la asimilación de los temas europeos en el debate político cotidiano. Es deseable, por tanto, que el debate deje de versar sobre la conveniencia de la integración en términos pro o antieuropeos, y que se centre en la deseabilidad de distintos tipos de políticas públicas europeas, en clave del debate ideológico. La tesis de estos autores es que, con el Tratado de Lisboa, los parlamentos nacionales han adquirido nuevos poderes que podrían hacer este proceso posible.

Aquellos autores que proponen la introducción de espacios deliberativos en la Unión Europea han señalado con especial urgencia la necesidad de construir una esfera pública europea que facilite los procesos deliberativos, ya que existe una tensión entre la normatividad de la esfera pública y la facticidad de la práctica comunicativa llevada a cabo (Trenz, 2008). Se ha propuesto, así, reintroducir la normatividad de la esfera pública como parte de la dinámica de un espacio comunicativo en Europa, mediante la práctica de la legitimación y deslegitimación. En la línea de este proceso, Innerarity (2017) considera que la Unión Europea, para construir su *demos*, no necesita un pasado o una identidad común prefijada, sino que la comunidad europea debe crearse a través de prácticas y discursos políticos compartidos en términos de solidaridad, confianza y construcción de memorias compartidas, de forma que se vayan creando elementos de un *demos* transnacional.

A la vista de las deficiencias de la deliberación en el ámbito europeo, autores como Dryzek y Niemeyer la han repensado con planteamientos más radicales, apartándose explícitamente del enfoque constitucional liberal y los Estados nacionales, al proponer una cámara de discursos que donde se representen discursos de carácter global. Estos autores consideran que su democracia deliberativa no requiere las instituciones formales de un Estado democrático liberal, y que las redes de gobernanza ya existentes se pueden reinterpretar como sistemas deliberativos, por lo que no resultan necesarios y, de hecho, dificultan la deliberación. Crespy (2012), siguiendo esta línea de forma explícita, propone que se reintroduzcan las voces de disenso dentro de los órganos de la UE, recuperando la deliberación como conflicto. La legitimidad democrática se generaría, por ello, cuando la deliberación implicase que el conflicto se pudiera expresar por los ciudadanos y los grupos organizados, canalizado por las instituciones políticas y eventualmente aliviado con la toma de decisiones y el *output* político.

Otro posible enfoque alternativo al supranacionalismo deliberativo más ortodoxo es la propuesta de Kalypso Nicolaïdis (2013b). Para ella, la crisis económica no solo ha producido que los ciudadanos europeos cuestionen las políticas que se han llevado a cabo en su nombre, sino incluso la propia existencia de la UE, aumentando la fuerza de los movimientos euroescépticos y populistas. Para solucionar esta situación, propone su idea de la *demoicracia* como una «unión de gentes, comprendidas como Estados y ciudadanos, que gobiernan juntas, pero no como una» (Nicolaïdis, 2013a: 352). Su perspectiva se centra en la mediación de los sistemas democráticos de los Estados miembros entre las leyes de la UE y los ciudadanos, con una lógica horizontal entre todos ellos de no dominación y reconocimiento mutuo.

Esta perspectiva, frente a otras ya señaladas, no requiere la construcción de una esfera pública europea como tal, sino que considera que «los procesos deliberativos se producirán por la confrontación, acomodación e inclusividad de las variadas culturas políticas en Europa» (Nicolaidis, 2013a: 359 y 360). Propone, por tanto, una serie de reformas para asegurar la no dominación entre Estados y personas y favorecer su reconocimiento mutuo, como, por ejemplo, la posibilidad de entrada y salida en la Unión por parte de los Estados, el libre movimiento de las personas, mantener la mediación entre las personas y la Unión a través de los Estados miembros o las instituciones no públicas, reforzar la rendición de cuentas horizontal y, especialmente, reforzar el papel de los parlamentos nacionales en la gobernanza de la UE. Así, la cooperación y deliberación se establecerían entre los distintos *demos* europeos, que permanecerán separados, a través de la mediación de instituciones estatales y no estatales en el ámbito europeo.

Bellamy y Castiglione (2013) también señalan que los *demos* nacionales de los Estados miembros deben ser los bloques básicos de construcción y los contextos deliberativos de una asociación europea democrática, enfatizando la importancia de la representación nacional. No obstante, este enfoque de la *demoicracia* también ha sido objeto de críticas. Como señalan Lord (2018) o Lindseth (2010), el tiempo que los parlamentos nacionales estuvieran escudriñando las decisiones de la UE, sería tiempo que no pasarían debatiendo sobre las decisiones domésticas, lo que podría conllevar un coste de oportunidad demasiado alto para algunos parlamentarios, cuyos votos dependen de su actuación nacional. Por eso, estos autores siguen proponiendo el reforzamiento del Parlamento Europeo en la toma de decisiones y en la deliberación para adquirir experiencia y sobrellevar asimetrías de la información.

En definitiva, esta investigación pone de manifiesto que es necesario estudiar la Unión Europea teniendo en cuenta su complejidad, y no solo aspectos aislados como la gobernanza, la mera eficiencia de su toma de decisiones, e incluso la participación ciudadana. La UE es una organización internacional única en su especie, como se indicaba en la introducción, y por eso no se pueden comprender sus fuentes de legitimidad o proponer formas de reforzarla sin tener en cuenta esta naturaleza multinivel. Por ello, si bien se está produciendo un debate sobre cuál puede ser el futuro del proyecto europeo y qué es lo que los Estados miembros y los ciudadanos quieren de la UE, en la actualidad la Unión Europea debería pensarse en estos términos de complejidad, hasta el momento en el que se produjera el hipotético caso de una reversión de sus competencias y diseño institucional.

IV. CONCLUSIONES.

En conclusión, ¿qué es la Unión Europea? Una organización compleja que se enfrenta a tensiones ordinarias que forman parte de los conflictos entre sus distintos niveles de gobernanza y representación. No obstante, también puede considerarse que se enfrenta a nuevos desafíos, como el cuestionamiento frontal de una serie de Estados miembros de los fines y el funcionamiento de la Unión Europea, como

es el grupo de Visegrado. Dado que una de las fuentes de legitimidad de la UE es precisamente el reconocimiento que ofrecen los gobiernos de los Estados miembros, este cuestionamiento podría considerarse uno de sus mayores desafíos, dado que varios de estos gobiernos rechazan los principios de la democracia liberal. De esta forma, se produce un choque de legitimidades, en la medida en que este grupo de Estados considera que las decisiones adoptadas por la Unión Europea no son legítimas, y se niegan a reconocer su autoridad, esgrimiendo su propia legitimidad nacional para oponerse a los mandatos comunitarios.

No obstante, al ser la Unión Europea una organización multinivel de gobernanza en la que se articulan distintas reivindicaciones de legitimidad, estas tensiones forman parte intrínseca de la toma de decisiones comunitaria. Esto no excluye la laboriosa necesidad de acomodar estas tensiones y mejorar la configuración del sistema europeo para que sea más representativo y legítimo a ojos de los ciudadanos, pero probablemente estas tensiones nunca llegarán a ser del todo resueltas mientras la Unión Europea siga teniendo una naturaleza tan compleja. A causa de este dilema, se han elaborado numerosas teorías para reducir la complejidad de la UE y limitarla a alguna de sus dimensiones, ya sea la intergubernamental, la federal o la tecnocrática. No obstante, tampoco es seguro que esa hipotética simplificación lograra resolver esas tensiones, en la medida en que la política siempre resulta problemática.

Pese a todo, esta investigación forma parte de un trabajo en progreso que todavía no está terminado. Existen otras muchas cuestiones que podrían haberse incluido y que han tenido que dejarse fuera por cuestiones de coherencia. No obstante, quedan muchos puntos abiertos que podrán afrontarse en el posterior desarrollo del trabajo.

BIBLIOGRAFÍA.

Abellán, J. (2004). *Poder y política en Max Weber*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Beetham, D. y Lord, C. (1998). *Legitimacy and the European Union*. New York: Longman.

Bellamy, R. y Castiglione, D.:

- (2003). “Legitimizing the Euro-‘Polity’ and its ‘Regime’. The Normative Turn in EU Studies”. *European Journal of Political Theory*, 2(1), pp. 7-34.
- (2013). “Three models of democracy, political community and representation in the EU”. *Journal of European Public Policy*, 20:2, pp. 206-223.

Bellamy, R. y Kröger, S. (2016) “The Politicization of European Integration: National Parliaments and the Democratic Disconnect”. *Comparative European Politics* 14, pp. 125-130.

Bickerton, C. J. (2012). *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.

Bohman, J. (2007). *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge: The MIT Press.

Collier, D., Hidalgo, F. D. y Maciuceanu, A. O. (2006). “Essentially contested concepts: Debates and applications”. *Journal of Political Ideologies*, 11(3), pp. 211-246.

Crespy, A. (2014). “Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict”. *Political Studies*, vol. 62(S1), pp. 81-98.

De Wilde, P. (2011): “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration”. *Journal of European Integration*, 33:55, pp. 559-575.

Dryzek, J. y Niemeyer, S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. New York: Oxford University Press.

Elazar, D. J. (1995). “From statism to federalism: a paradigm shift”. *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2), pp. 5-18.

Eriksen, E. O. (2000). “Deliberative Supranationalism in the EU”. Eriksen, E. O. y Fossum, J. E. *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London: Routledge. pp. 42-64.

Eriksen, E. O. y Fossum, J. E.:

- (2000a). “Post-national integration”. Eriksen, E. O. y Fossum, J. E. *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London: Routledge. pp. 1-28.
- (2000b). “Conclusion. Legitimation through deliberation”. Eriksen, E. O. y Fossum, J. E. *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London: Routledge. pp. 256-269.
- (2007). “Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?”. *RECON Online Working Paper 2007/01*.

Ferrero, G. (1998). *Poder. Los genios invisibles de la Ciudad*. Madrid: Tecnos.

Follesdal, A. (2015). “Legitimacy Theories of the European Union”. *ARENA Working Papers* WP 04/15.

Follesdal, A. y Hix, S. (2006). “Why there is a democratic déficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, pp. 553-562.

Fossum, J. E.:

- (2016a). “Democracy and Legitimacy in the EU. Challenges and Options”. *ARENA Working Paper* 1/2016.
- (2016b). “The European Union and Democracy”. Patterson, D. y Södersten, A. *A Companion to European Union Law and International Law*. Chichester: Wiley Blackwell. pp. 136-152.

Fossum, J. E. y Jachtenfuchs, M. (2017). "Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states". *Journal of European Public Policy*, 24:4, pp. 467-485.

Gallie, W. B. (1956). "Essentially Contested Concepts". *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, pp. 121-146.

García Guitián, E. (2017). "Democracia en el ámbito supranacional: las estrategias de participación ciudadana en la Unión Europea como ejemplo". Canales Aliende, J. M., Fontaine, G. y Romero Tarín, A. *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados. La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización*. Barcelona: Anthropos Editorial. pp. 111-123.

Habermas, J.:

- (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus.
- (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- (2000). *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Barcelona: Paidós.
- (2012). *La constitución de Europa*. Madrid: Editorial Trotta.

Hurrelmann, A., Scheider, S. y Steffek, J. (2007). "Conclusion: Legitimacy – Making Sense of an Essentially Contested Concept". Hurrelmann, A., Scheider, S. y Steffek, J. *Legitimacy in an Age of Global Politics*. New York: Palgrave MacMillan.

Innerarity, D.:

- (1986). "La teoría discursiva de la legitimidad de Jürgen Habermas". *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 14, pp. 233-278.
- (2017). *La democracia en Europa*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Kauppi, N. (2018). *Towards a Reflexive Political Sociology of the European Union. Fields, Intellectuals and Politicians*. Cham: Palgrave MacMillan.

Kelemen, R. D. y Nicolaidis, K. (2007) "Bringing Federalism Back In". Knud, E. J, Pollack, M. A y Rosamond, B. *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publication. pp. 301-316.

Klabbers, J. (2016). "Sui Generis? The European Union as an International Organization". Patterson, D. y Södersten, A. *A Companion to European Union Law and International Law*. Chichester: Wiley Blackwell. pp. 3-15.

Lindseth, P. L. (2010). *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the nation-state*. New York: Oxford University Press.

Longo, M. y Murray, P.

- (2011). "No ode to joy? Reflections on the European Union's legitimacy". *International Politics*, vol. 48, 6, pp. 667-690.
- (2015). *Europe's legitimacy crisis. From Causes to Solutions*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Lord, C. (2018). "The European Parliament: a working parliament without a public?". *The Journal of Legislative Studies*, 2018.

Lord, C. y Beetham, D. (2001). "Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?". *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 3, pp. 443-462.

Lord, C. y Magnette, P. (2004). "E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU". *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 1, pp. 183-202.

Ludlow, P. (2005). "The Leadership in an enlarged European Union: The European Council, the Presidency and the Commission", *Bruselas, EuroComment*.

Majone, G. (1996). "Regulatory legitimacy". Majone, G. *Regulating Europe*. London: Routledge. pp. 284-301.

Moravcsik, A.:

- (1993). "A liberal intergovernmental approach to the EC". *Journal of Common Market Studies* 31, 4, pp. 473-524.
- (2002). "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, pp. 603-624.
- (2006). "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?". *Politische Vierteljahresschrift* 47/2, pp. 219-241.

Nicolaïdis, K.:

- (2001). "Conclusion: The Federal vision Beyond The Federal State". Nicolaïdis, K. y Howse, R. *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. New York: Oxford University Press. pp. 439-482.
- (2013a). "European Democracy and Its Crisis". *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 2, pp. 351-369.
- (2013b). "Of Bread, Games and Gladiators. Why Magic Bullets Will not Placate UE Citizens and why should we nurture a European Democracy Instead". Bellamy, R y Staiger, U. *The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit. UCL European Institute Report*. pp. 11-13.

Piattoni, S. (2013). "Representation as delegation: a basis for EU democracy?". *Journal of European Public Policy*, 20:2, pp. 224-242.

Pitkin, H. F. (1972). *Wittgenstein and Justice*. Berkeley: University of California Press.

Scharpf, F. W.:

- (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press.
- (2009). "Legitimacy in the multilevel European polity". *European Political Science Review*, 1, pp. 173-204.

Schmidt, V.: (2010). "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput". *KFG Working Paper Series*, no. 12.

Trenz, H. J. (2008). "In search of the European Public Sphere: Between normative overstretch and empirical disenchantment". *ARENA Working Paper*, no. 12.

Vallespín, F. (2001). "Habermas en doce mil palabras". *Claves de razón práctica*, 114, pp. 53-63.

Ward, T. (2010). "The European Union: a crisis of legitimacy?". *European View* 9, pp. 115-127.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Weiler, J. H. H. (2012). "Europe in crisis: on 'Political messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'". *Singapore Journal of Legal Studies* [2012]. Pp. 248-268.

Wiesner, C., Palonen, K. y Turkka, T. (2011). "Parliament and Europe – Introductory Reflections on Relationships under Construction". *Parliament and Europe. Rethorical and conceptual studies on their contemporary connections*. Baden-Baden: Nomos, pp. 9-21.