

## La atribución del poder por los electores como modelo común de la Unión Europea\*

La idea de un patrimonio constitucional europeo se evoca como base para ir más allá de los acercamientos actuales y dar paso a otras etapas más significativas en la construcción de la Unión Europea. De hecho, se puede enseñar su existencia por medio del parentesco de la inspiración, que generaron unos principios básicos, como la primacía del individuo, la cual manifiesta una referencia común a los derechos humanos, muy parecidos entre ellos. Acredita también esta idea la facilidad con la cual se redactó la Carta Europea de los Derechos Humanos, impulsada por Guy Braibant, que se considera como un preámbulo de la Constitución por venir, dado que el debate relativo a esta Constitución ya está inscrito en la agenda política de la Unión. Además, se destaca la fuerza del principio de igualdad, común tanto en su legislación como en su jurisprudencia, que refleja el sufragio universal, la igualdad, la libertad y el secreto.

Sin embargo, si se quieren rebasar esos principios iniciales, esenciales pero bastante generales, la cuestión es saber si es posible encontrar, en los entramados constitucionales nacionales, elementos suficientemente comunes para ser aceptados por todos a lo largo del proceso constituyente, así como adaptables, en el ámbito comunitario, en las futuras

---

\* Publicado en *Gouvernance et identité en Europe*, Bruylant/LGDJ, R. Franck y R. Greenstein eds., 2004, pp. 245-251.

La atribución del poder por los electores como modelo...

instituciones. La primera respuesta consistirá en señalar el apego común al régimen parlamentario, que inspira las instituciones actuales; no obstante, se mostrará que se adaptó al ámbito de la Unión una versión antigua del parlamentarismo, que no toma en cuenta las evoluciones actuales, ya que las prácticas nacionales y comunitarias son muy diferentes. Para terminar, se preguntará si dar un nuevo impulso a los procesos institucionales de la Unión resolverá el problema del déficit democrático y no se descansa en adoptar las prácticas nacionales de sus miembros.

## I. La generalidad del modelo parlamentario

El modelo parlamentario, que sirve de referencia a las instituciones actuales de la Unión Europea, constituye una generalidad para sus miembros, cuna y principal grupo de referencia en cuestión de régimen parlamentario.

Todos los países de la Unión practican el régimen parlamentario, cuyo criterio jurídico —que permite definirlo— es la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, cualquiera que sea la manera de nombrar a este gobierno, por intervención del jefe de Estado o por decisión del Parlamento (Suecia y Finlandia), con investidura o confianza presupuesta. El principio de responsabilidad implica que el gabinete debe —condición necesaria y suficiente— tener el apoyo de una mayoría parlamentaria en la Cámara (o Cámaras en Italia) ante la cual se puede cuestionar su existencia.

Condición necesaria y suficiente, en efecto, la teoría del régimen semipresidencial, desarrollada por Maurice Duverger, de moda en las décadas de 1970-1980, que ya no tiene vigencia hoy en día. En Francia, se tiene la creencia de ser originales por tener un presidente de la República electo por medio del sufragio universal y directo, pero 5 países tienen el mismo sistema (Austria, Irlanda, Finlandia, Portugal y Francia), contra 3 que tienen un presidente electo por una asamblea parlamentaria (Alemania, Grecia e Italia). De todas maneras, ello no influye en el funcionamiento de las instituciones, excepto tal vez en Finlandia en la década de 1980, pero ya no, porque el presidente perdió la facultad de designar al jefe de gobierno con la reforma del 1 de marzo

de 2000. Acerca de Francia, tres cohabitaciones recordaron que la verdadera elección atributiva del poder es la elección parlamentaria. La paradoja destaca porque hizo que, entre 1997 y 2002, gobernara por primera vez el candidato vencido de la elección presidencial.

Este modelo institucional descansa entonces en las relaciones cruzadas de tres elementos, cuya importancia es desigual: el gobierno y el Parlamento, con relaciones estrechamente vinculadas y, como tercer elemento, el jefe del Estado, con un papel menos importante, excepto en Francia, fuera de los periodos de cohabitación.

La Unión Europea y su famoso triangulo institucional están constituidos por los mismos elementos. El papel de jefe de Estado lo asume el Consejo Europeo, el cual se reúne por lo menos dos veces al año; los jefes de gobierno de cada uno de los 15 países de la Unión (además del presidente francés) designan al presidente de la Comisión Europea. Esta misma Comisión, que está integrada por 20 miembros, 2 representantes de cada uno de los 5 grandes estados y 1 para los demás, designados libremente por cada Estado, actúa como un gobierno de la Unión. Y para terminar, el Parlamento Europeo, designado por medio de elecciones directas, realizadas en cada uno de los países miembros desde 1979, el mismo día, con un proceso ampliamente uniforme, basado ahora en las reglas de la representación proporcional, cumple con la función parlamentaria. En torno a las relaciones establecidas entre estas tres instituciones, va desarrollándose paulatinamente un movimiento de parlamentarización, como ocurrió en el siglo XIX, principalmente en los países miembro de la Unión.

¿Pero de qué parlamentarización se trata? La clasificación tradicional distingue, con respecto al papel de los parlamentos, la función legisladora y la función controladora; no obstante, en nuestra opinión, se trata más de una trilogía: legislación, control, pero también creación de la autoridad gubernamental. De hecho, el Parlamento Europeo va consolidando paulatinamente estas tres funciones gracias a su facultad de codecisión en varios ámbitos, obtenida en 1970 y 1975, así como la posibilidad de una censura de la Comisión, prevista en los tratados constitutivos, pero de manera prudente —con dos condiciones, el voto de la mayoría absoluta de los diputados europeos, que deben representar, por lo menos, dos tercios de los sufragios emitidos—. Seriamente considerado en 1997 e iniciado en 1999, el proceso de censura alcanzó,

La atribución del poder por los electores como modelo...

antes de llevarse a cabo, su objetivo con la renuncia de la Comisión Santer. Sin embargo, el Parlamento sigue débil en torno a la tercera función, relativa a la creación de la Comisión, ya que hoy en día solo ratifica al candidato para la presidencia de la Comisión designado por el Consejo; es decir, el Parlamento solo controla y eventualmente sanciona. Como lo dice Philippe Lauvaux: “es la lógica del parlamentarismo dualista que parece lo más adaptado a la estructura de la Unión”, a la manera del parlamentarismo del siglo XIX, cuando todavía el jefe del Estado existía en los regímenes parlamentarios. Hoy en día, la tercera función, la de la creación/legitimación de la autoridad gubernamental por el Parlamento, se volvió esencial.

Así, si se observa la práctica de los diferentes estados de la Unión, constatamos que la elección parlamentaria determina total y exclusivamente la atribución del poder gubernamental y, por lo tanto, existe una divergencia entre prácticas nacionales y prácticas comunitarias.

Que la elección parlamentaria se haya vuelto la elección del primer ministro, por el sufragio universal indirecto, es lo que nos enseñan los resultados de las diferentes elecciones en los países de la Unión. Qué es lo que permite a Blair, Schröder, Zapatero, Jospin y Berlusconi, entre otros, acceder al poder sino el hecho de tener la mayoría absoluta en la Asamblea legislativa, es decir, más diputados que el adversario, Major, Kohl, Rajoy, Juppé y Rutelli, respectivamente. Esta práctica, tradicional de Reino Unido, desde los enfrentamientos entre Gladstone y Disraéli a finales del siglo XX, se generalizó entonces de manera amplia. Según un estudio que llevamos a cabo acerca de las elecciones organizadas durante el periodo 1996-2000, en 12 de los 15 países de la Unión, el elector que vota para un diputado elige, al mismo tiempo, a un primer ministro, así como un equipo gubernamental, constituido con integrantes del partido o la coalición que lo designó como líder. Se destacan solo tres excepciones: Austria, Bélgica y Luxemburgo, donde el tripartidismo permite varias combinaciones. Sin embargo, en los 15 casos, se nombra primer ministro al dirigente del partido más representado en la Asamblea, después de las elecciones. Además, una vez designado, se mantiene en su cargo durante toda la legislatura, así como lo enseña el examen de los acontecimientos electorales pasados: en 11 de 15 casos, el primer ministro sigue hasta el término normal del mandato que le otorgaron los electores. En lo que hace a las 4 ex-

cepciones, 2 son accidentales, esto es, fuera de la lógica parlamentaria —designación del primer ministro a la presidencia de la Comisión en Luxemburgo y las elecciones presidenciales en Francia— y 2, el resultado de la explosión de una coalición —en Italia e Irlanda—.

En resumen, dado la fuerte estructuración de los sistemas de partidos, así como la clara bipolarización política, la práctica contemporánea del régimen parlamentario es la siguiente: la elección sirve para designar a un primer ministro y su mayoría, la cual lo apoya hasta el final de su mandato e intenta después ser reelecta con él en los comicios siguientes. Así es el papel de la elección parlamentaria nacional.

La práctica comunitaria es completamente diferente. Si bien hay elecciones con sufragio universal, una fuerte estructuración partidista y una bipolarización real —con un polo de izquierda, el Partido Socialista Europeo (PSE), y un polo de derecha, el Partido Popular Europeo (PPE), que representan 65% de la Asamblea, es decir, 404 de los 626 diputados—, esta elección no influye directamente o indirectamente en la composición de la Comisión, ya que la desconexión de las dos es completa. En ese sentido, en 1994, aunque la izquierda gana las elecciones europeas, se designa una Comisión cuyo presidente es Jacques Santer, ex primer ministro de Luxemburgo, donde dirigía el partido de derecha. Al contrario, en 1999, después de la victoria de la derecha, se nombra una Comisión que preside Romano Prodi, ex primer ministro que encabezaba la coalición de izquierda en Italia. En conclusión, el resultado de las elecciones no tiene efecto en la identidad del presidente de la Comisión y tampoco en su integración, ya que esta refleja las realidades nacionales de los diferentes miembros: en los países que pueden nombrar solo a un comisario, se designa a una personalidad cercana al gobierno de este país; en los que pueden nombrar a dos, se designa a una persona de la mayoría y a otra de la oposición. Por lo tanto, la Comisión es consociativa, con socialistas, conservadores, demócrata-cristianos, liberales y ecologistas, es decir, casi la totalidad de las fuerzas políticas que se oponen en la Asamblea Europea.

Tal vez por esta razón la abstención es tan fuerte en esta elección, si la comparamos con las elecciones nacionales más recientes:

- En 3 países, la diferencia es reducida (menos de 10 puntos porcentuales): Bélgica, Luxemburgo y Grecia, pero en estos el voto es obligatorio.

La atribución del poder por los electores como modelo...

- En 5 países, la diferencia es fuerte (entre 12 y 26 puntos porcentuales): Italia, España, Irlanda, Francia y Portugal.
- En 7 países, la diferencia es muy fuerte: más de 35 puntos en Dinamarca, Austria, Alemania y Finlandia, y más de 40 puntos en Suecia, Países Bajos y Reino Unido, el cual tiene la diferencia más fuerte, con 47.6 puntos.

Se puede entender bien la perplejidad del elector: ¿para qué votar por un Parlamento que, a pesar de su poder de codecisión, no vota los impuestos o la ley, participa solo de manera formal en la integración de la Comisión y goza de una facultad de censura eventual? El sistema europeo es contradictorio: usa los instrumentos de la democracia competitiva para servir una lógica consociativa, es decir, un gobierno de unión amplia.

La cuestión es saber si se puede ir más allá de esta contradicción, implementando el modelo nacional en la Unión Europea. Existen para este fin diversos instrumentos:

- Un proceso electoral ampliamente uniforme en todos los países de la Unión Europea, con una representación proporcional, basada en los promedios más altos, así como circunscripciones regionales que proporcionan cada una 10 curules. Esta amplitud pequeña debe, desde luego, ayudar a los grandes partidos con vocación gubernamental.
- Un sistema de partidos comunes con reconocimiento, registro y financiamiento europeo.

Con base en estos instrumentos se podría designar —o por lo menos orientar— la nominación del presidente de la Comisión. Pocos países defienden la elección de un presidente de Europa por el sufragio universal, de manera parecida al sistema francés; dicho eso, es posible organizar una elección indirecta, conforme al modelo nacional. Por ejemplo, se puede imaginar que las listas partidistas nacionales hagan campaña para un candidato común a la presidencia de la Comisión, con un voto del Parlamento después de la elección para designar a uno de los candidatos electos. Es este mismo fenómeno ocurrió, después de una larga evolución, en los diferentes países miembro; por lo

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

tanto, esta evolución común podría inspirar la refundación de las instituciones comunes. Sin duda, el texto constitucional propuesto por la Convención Europea da un paso hacia esa dirección, al proponer que el presidente de la Comisión sea electo por el Parlamento, con la propuesta del Consejo Europeo. Ello permitiría dar a las elecciones europeas un papel europeo, lo que les hace falta hasta hoy.