

**DILEMAS DE LEGITIMACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO:
DECLIVE ELECTORAL Y CRECIMIENTO PROGRESIVO DE PODERES**

Fernando Barrientos del Monte¹

Bologna, Octubre de 2005

¹ Politólogo, UNAM, México; Master en Relaciones Internacionales Europa América Latina, Università di Bologna, Italia. Profesor de Asignatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
fbarriennx@gmail.com; <http://europa.latina.tripod.com/>.

Este trabajo, no obstante sus dimensiones, es todavía sólo un avance de investigación. El autor agradece los comentarios del Prof. Francesc Morata de la Universidad Autónoma de Barcelona para su elaboración.

<i>Índice</i>	<i>Páginas</i>
I. Introducción	3
II. Sobre la naturaleza del sistema político y la democracia en la UE	4
Perspectivas teóricas	5
En torno a la conceptualización del sistema político de la UE	7
La <i>Europolity</i> y la cuestión de la democracia	13
III. El Parlamento Europeo y la vía de legitimación funcional	16
Caracterización de un parlamento	17
La debilidad de origen del PE, 1951-1985	19
El crecimiento progresivo de poderes -¿limitados?- del PE, 1986-2004	22
Balance de las fortalezas y debilidades de la legitimación funcional del PE	26
IV. Las elecciones al PE: la débil vía de legitimación de origen	30
El sistema electoral europeo	30
La debilidad de los europartidos	34
Cómo votan los europeos	38
V. A manera de conclusión: el debate en torno el déficit democrático	40
VI. Bibliografía	44
VII. Cuadros	46

I. Introducción

La Unión Europea (UE) por sus orígenes, historia y desarrollo “no programado”, es un sistema político abierto y en constante transformación, es decir, un *work in progress*. No es un organismo internacional ni un estado supranacional. Para distinguirla de otras formas de organización política se le ha definido como *europolity*, ya que es un sistema de *governance*, en cuanto que su método decisional se basa en una relación horizontal de deliberación, y menos de *government*, pues no está organizada en torno a una estructura vertical de gobierno.

El Parlamento Europeo (PE) es quizá la institución comunitaria que ejemplifica como ninguna otra la diversidad social del proceso de integración económico-política que representa la UE. Es también la institución que más ha evolucionado significativamente desde su creación en 1952 como *Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. La fama de institución poco eficiente que se fue creando a lo largo de varios años no se justifica en la actualidad. Además debe señalarse que el PE -nombre que se adoptó en 1962- no es una institución comparable en todos los aspectos a un parlamento de carácter nacional y ello se deriva de la misma naturaleza de la UE.

El PE es la única institución comunitaria la cual sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos a nivel europeo; no obstante, la arquitectura institucional y el sistema político de la UE formado de dos circuitos de funcionamiento complementarios, uno supranacional y otro intergubernamental, hacen del PE una institución políticamente débil. Ésta característica se agrava dado el bajo nivel de legitimidad de origen que ha obtenido en las elecciones, ya que desde la primera vez que se eligió el PE por votación directa de los ciudadanos en 1979 el abstencionismo ha sido una de las principales características de las elecciones comunitarias.

El PE sobrelleva una paradoja: no es un parlamento nacional, pero "quisiera serlo", la sociedad europea (clase política, analistas, ciudadanos, etc.) evalúa su funcionamiento como tal, pero como sus poderes son "aun" reducidos de frente a otras instituciones comunitarias, ello alimenta la idea del déficit democrático. Al tiempo que han ido aumentando sus poderes de control sobre las instituciones de la UE, la afluencia de los ciudadanos a las urnas para elegir a los europarlamentarios es cada vez menor como resultado de la casi inexistencia de partidos políticos (europartidos) -que son el enlace natural entre sociedad e instituciones- y el predominio de la política nacional y local en las campañas electorales. El déficit democrático se convierte en una suerte de estigma producto de la confluencia de varios factores de los cuales solo pocos tienen que ver con PE, y que residen en la arquitectura institucional y el funcionamiento del sistema político de la UE en su conjunto.

En este ensayo se trata de explicar qué es y donde reside el déficit democrático que *padece* el PE, se analizan las interpretaciones existentes sobre el caso, se señala el porqué no es atribuible en su totalidad a su “falta” de poderes o la baja afluencia de los ciudadanos a las urnas, sino de un entrecruzamiento de factores sobre los cuales el mismo PE influye poco; por ello se identifican las particularidades del PE dentro del sistema político de la UE, sus poderes sobre otras instituciones, el sistema electoral y de partidos. El tema no es fácil de

abordar dada la "naturaleza de ese animal político" que es la UE. De allí que sea necesario iniciar tratar de esclarecer algunas ideas respecto a la misma.

De forma esquemática, se trata de responder a cuatro cuestiones centrales: 1) ¿Que tipo de sistema político es la Unión Europea?; 2) ¿Cómo ha sido el desarrollo del PE dentro del sistema político de la UE? y en específico ¿Cuales y de que forma operan los poderes que ha ido adquiriendo a lo largo de su historia?; 3) ¿Cómo opera su sistema electoral y de que forma influye en su relación con otras instituciones de la UE?; una vez respondidas éstas preguntas, es posible abordar la interrogante más importante 4) ¿En que consiste el llamado déficit democrático?

El análisis toma forma a partir del concepto de *Europolity* desarrollado por Philippe C. Schmitter y desemboca en torno al concepto de legitimidad (en y del PE), no en su sentido *amplio* (consenso que asegura obediencia a un poder político), sino *restringido* (consenso en torno al origen, efectividad y eficacia de una institución política) de forma que sea comprensivamente aplicable en el análisis del PE. Así la hipótesis que se desarrolla en este trabajo es aquella paradoja, el PE ha ido adquiriendo poderes a lo largo de su historia, y haciendo uso de ellos ha obtenido legitimidad en sus funciones, pero no logra compensar la débil legitimidad de origen (participación de la ciudadanía en las elecciones) que ha ido creciendo a lo largo de los años. Quizá nunca alcance un *status* similar a un parlamento nacional dentro del sistema político europeo, ya que la misma UE no es un Estado sino una *polity*, pero mientras se siga tratando de considerarlo como tal, la idea del déficit democrático prevalecerá.

La literatura sobre la UE y el PE es muy extensa, de allí que sea difícil (e incluso tal vez inútil) hacer una revisión de todas las hipótesis que se han desarrollado sobre el déficit democrático, por ello sólo se discuten las ideas clave en torno al tema a partir de lecturas selectas, pero también se analizan algunos datos "duros" ofrecidos por las mismas instituciones de la UE.

II. El debate sobre la naturaleza del sistema político y la democracia en la UE

En los últimos años la Unión Europea (UE) se ha convertido en objeto de debate en la opinión pública internacional por varias cuestiones, sobre todo por su proceso de ampliación hacia Europa del Este, al posible ingreso -todavía aún lejano- de Turquía e incluso de Croacia, y la discusión en torno al Proyecto de Constitución Europea. Por otro lado, desde hace ya varios años en el ámbito de la Ciencia Política contemporánea, la creación de la UE abrió un debate aún más profundo y que continúa abierto respecto a ¿que es la Unión Europea? Éste debate representa un desafío también para otras ciencias y disciplinas sociales, pero sobre todo para teoría y la filosofía política, ya que la UE sobrepasa los tradicionales límites teórico-conceptuales que se maduraron en torno al Estado-nación. No existe duda que la UE es un sistema político pero, ¿cómo

conceptualizarlo?, ¿se puede afirmar que la UE es una democracia en el sentido moderno?, o mejor dicho ¿se puede hablar de democracia para y en la UE?²

Perspectivas teóricas

Existen tres vertientes teórico-conceptuales en torno al estudio de la UE (y su proceso de integración): 1) Tentativos de conceptualizar la "naturaleza" organizativa de la UE que parten de una comparación con las unidades más importantes del sistema internacional, en primer lugar el Estado, las organizaciones internacionales y los sistemas de poder supranacional, es decir, que tanto se asimila o difiere de éstos. Esta primera vertiente trata de comparar la distribución del poder en la UE en tanto que no existe una división clásica, así como el federalismo, la forma de organización y distribución de funciones ya que tampoco existe una estructura vertical que centralice las decisiones. En ésta vertiente los conceptos clave son: la *soberanía*, que se refiere a la capacidad legal de los órganos de tomar decisiones sin ser sujetos a restricciones externas; el *intergubernativismo*, es decir los acuerdos mediante los cuales los estados miembros cooperan entre sí para lograr objetivos de interés común en situaciones y bajo condiciones que están en grado de controlar y dónde, como característica principal, la soberanía nacional no es amenazada; y por último la *supranacionalidad*, que implica también una cooperación entre estados pero con modalidades que no les permiten mantener un control completo sobre el desarrollo del proceso de cooperación; los estados pueden ser obligados a cumplir acciones "contra su voluntad" y preferencias porque no tienen el poder de bloquear las decisiones.

2) La segunda perspectiva, quizá la más desarrollada y que va a la par de la primera es aquella que se refiere a la naturaleza general del proceso de integración. La *Grand theory* sobre el proceso de integración europea se divide en dos grandes líneas: la primera es el neofuncionalismo, la cual gira en torno al concepto de *spillover*, que a su vez se divide en funcional y político, el primero se refiere a que la integración de un sector produce presiones a favor de ulteriores medidas de integración en sectores adyacentes y correlacionados, y el segundo, el *spillover* político, hace referencia a los crecientes intereses de los actores políticos en torno a las decisiones que se toman en los sectores económicos, lo que lleva a un creciente interés en el proceso de integración y a "la promoción de los intereses en común". La segunda línea es la intergubernamental, que deriva de la teoría realista del estudio de las relaciones internacionales que, basándose sobre el papel clave de los estados, explica la dirección y la velocidad del proceso de integración haciendo referencia sobre todo a las acciones de gobierno de los estados europeos, donde la "lógica de la diversidad" importa más que la de "integración". Una tercera línea es la interdependencia, que coloca el proceso de integración europea dentro del contexto de los cambios a nivel internacional que, cómo el propio sistema de la UE, presenta cada vez más estratificaciones e interconexiones; de tal forma, el proceso de integración es resultado de

² Estas y otras preguntas así como sus posibles respuestas fueron analizados sucinta pero profundamente en un número de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* (1,2004) dedicado totalmente a clarificar la naturaleza política y la democracia en la UE. Si bien la literatura sobre la UE es extensa, los trabajos recogidos en el mencionado número sintetizan de forma concisa el debate sobre que es la UE. En este ensayo se resumen las ideas más importantes plasmadas en dicho número poniendo especial atención al rol del PE dentro del sistema político europeo.

factores de naturaleza global, y muchas de las características de la UE se encuentran ya en el sistema internacional aunque de forma diluida.

3) La tercera perspectiva, es la que se enfoca a estudiar aspectos particulares del proceso de integración, el funcionamiento actual y las perspectivas de la UE, particularmente los procesos políticos y decisionales. Ésta perspectiva es la que más ha crecido recientemente en el ámbito académico, ante la sensación de que las teorías omnicomprendivas son inherentemente limitadas, ya que de un lado, se limita a identificar sólo los factores mayores sin reconocer adecuadamente la diversidad de las dimensiones del proceso de integración; además, tratar de abarcar todas las dimensiones del proceso, resulta muy complicado y difícil de elaborar, de allí que se considere mejor reducir las ambiciones y apuntar sobre objetivos particulares e importantes. Según S. Hix, no se trataría entonces de examinar la *integración* europea, sino la *política* en y de la UE.³ Los dos enfoques más importantes en esta perspectiva son el neo-institucionalismo y las redes políticas.

El neo-institucionalismo define a las instituciones en sentido muy amplio para incluir una vasta gama de procedimientos formales e informales, prácticas, relaciones y costumbres. Dado los diversos intereses cada vez más amplios dentro de las ciencias sociales, dentro del neo-institucionalismo existen tres perspectivas, el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico. Douglas C. North, uno de los principales representantes de esta perspectiva, y a quien difícilmente puede etiquetarse dentro de una en particular, sostiene que las transformaciones institucionales y los incentivos para la acción son las fuentes del cambio y la estabilidad, la persistencia y la evolución de los sistemas.⁴ Gran parte de los estudios sobre la UE se sitúan en el filo del neo-institucionalismo histórico, que tiene como interés principal la distribución de poder que se produce a partir de acuerdos institucionales, en modo tal que los acuerdos producen dependencias y consecuencias no planificadas, y relaciones entre instituciones y otros factores que influyen las actividades y los resultados políticos, económicos e ideológicos.

La perspectiva de las redes políticas es en cierta forma una aplicación del neo-institucionalismo en sentido lato, se enfoca a describir y analizar los procesos y los resultados políticos. De forma sintética, las redes políticas son aquellas en las cuales los responsables de las decisiones y los intereses se reúnen para mediar las divergencias y buscar soluciones; las variables clave son: la relativa estabilidad (o inestabilidad) de sus miembros; la permeabilidad (o no) de las redes; y la relativa fuerza (o debilidad) de la dependencia en materia de recursos. Peterson describe el esquema de la siguiente forma: "De un lado existen *comunidades* políticas fuertemente integradas, su composición es común y constantemente organizada de forma jerárquica, en ellas las presiones externas tienen un impacto mínimo, y los actores son fuertemente dependientes los unos de los otros en materia de recursos. Por otro lado, existen *redes temáticas* poco integradas, su composición es fluida y no jerárquica, y donde las influencias externas encuentran fácil

³ S. Hix. (1997), *The study of the European Community: The Challenge to comparative Politics*, en "West European Politics" 17, n.1, pp.1-30, citado por Nugent, 1999, 549

⁴ North, 1994, 123-133

acceso y los actores son independientes".⁵ Esta perspectiva es un instrumento para analizar las relaciones entre los diversos tipos de unidades de gobierno, entre niveles de gobierno, y gobiernos y grupos de intereses. Ayuda a la comprensión del proceso político, pero las redes son solo una variable de tal proceso.

Entre los diversos marcos teórico-conceptuales para analizar la UE existen numerosas intersecciones y sobreposiciones tan vastas como plurales. Si bien se puede afirmar que las perspectivas y los componentes del proceso de integración como tal ya no están a discusión, en tanto que existe consenso en torno a los marcos analítico-comprensivos de los orígenes y la historia de la UE, su importancia radica en que son el punto de partida de muchos otros trabajos teóricos y conceptuales.⁶

Las últimas perspectivas reseñadas, el neo-institucionalismo y las redes políticas son quizá las que más se adaptan al estudio del PE en tanto que, como se analiza más adelante, ésta institución comunitaria tiene una dependencia muy marcada respecto a sus orígenes y han sido las decisiones -internas y externas al mismo- de las últimas décadas las que han influenciado su configuración actual. Externas en el sentido de que han sido los Tratados, desde el de Roma de 1957, y principalmente desde la Acta Única Europea de 1986 y Maastrich de 1992, los que influenciaron su composición y poderes actuales; internas, ya que desde la primera legislatura electa de forma directa en 1979, los miembros del PE han pugnado decisivamente por aumentar los poderes del PE para influenciar la política de la UE.

De forma sucinta, los circuitos intergubernamental y supranacional (el sistema político de la UE) son las redes a través de las cuales se puede observar la dinámica en la que se mueve el PE, como interactúa y con que actores institucionales logra mayor convergencia. (*Fig. 1*) Ambos circuitos parten de una misma base: la ciudadanía que tiene dos dimensiones, una nacional y otra propiamente europea. El circuito intergubernamental está formado por: los gobiernos nacionales, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. Por otro lado, el circuito supranacional está formado por el propio PE y la Comisión. De tal forma que, analizando ciertos elementos clave como la dinámica del crecimiento histórico de los poderes del PE, así también como el sistema electoral, de partidos y principalmente los resultados de las elecciones al PE, se pueden extraer algunas conclusiones acerca del tema que preocupa a los principales actores políticos de la UE: el déficit democrático. Sin embargo, antes es necesario sortear algunos otros dilemas, principalmente entender la naturaleza política de la UE y que tipo de democracia es (o no es).

En torno a la conceptualización del sistema político de la UE

Los problemas para definir y entender a la UE tienen como origen (quizá el más importante) que casi todo el pensamiento sobre la política de los últimos siglos ha girado en torno a la idea de Estado, su funcionamiento interno y su interacción con otros estados en el

⁵ J. Peterson, (1995), *Decision-Making in the UE. Towards a Framework for Analysis*, en "Journal of European Public Policy", 2, n. 1, p.77 citado por Nugent, 1999, 550-551

⁶ Nugent, 1999, 525-527 y *passim*

sistema internacional. La Ciencia Política se consolidó alrededor del análisis de los estados-nación y las democracias como forma de gobierno, si bien la UE se basa formalmente en principios democráticos, no es una forma de Estado ni menos una nación, y aunque para varios estudiosos de las relaciones internacionales es una forma particular de organización internacional, tampoco es un organismo supranacional. Cabe recordar que Jacques Delors, quien presidió la Comisión Europea (1985-89), llegó a definir coloquialmente a la UE como “Euro-OPNI”, es decir, “objeto político no identificado”. La principal justificación teórica del excepcionalismo de la UE es que es más un sistema de *governance* que de *government* y por lo tanto difícilmente asimilable a los existentes regímenes democráticos “internos”.⁷ Recientemente algunos comparativistas han conceptualizado a la UE como una “entidad política emergente” de carácter peculiar, específicamente como una *polity*.⁸ La diversidad de ideas para referirse a la Unión Europea manifiesta la dificultad para conceptualizarla.

De lo que no existe duda, es que es una forma particular de sistema político,⁹ en el cual el proceso de toma de decisiones no está organizado en torno a estructuras verticales de gobierno (*government*) sino de relaciones horizontales de deliberación (*governance*).¹⁰ La UE se ajusta a la definición de sistema político ya clásica de D. Easton de sistema abierto y adaptativo, con una serie de relaciones de intercambio dinámico con su ambiente, que busca persistir frente a flujos de perturbaciones ambientales que son transformados para hacerlos compatibles con la racionalidad y los procedimientos del sistema, pero principalmente, tiene la capacidad de asignar valores autoritativamente a una comunidad dada.¹¹ (Fig. 2)

Por ello hoy se habla de la UE como de un verdadero Sistema Político (*europolity*), para otros, como un Sistema Político Supranacional. Sin embargo, aún no existe un consenso de que significa, cual es la dimensión, el verdadero poder y que tipo de modelo político democrático ha creado la UE. Una vez que el debate se dirige hacia de la democracia al interior de la UE, la influencia de la dimensión nacional se hace evidente. Es en este aspecto donde se ubica la cuestión del déficit democrático que, como se verá más adelante, se concentra sobre la falta de un fuerte poder parlamentario, sobre la falta de un gobierno que derive de la correlación de fuerzas al interior del PE y la fuerte influencia de los gobiernos nacionales. El hecho es que, como señala Fabbrini, con los estudios para entender que es la UE, se ha llegado a saber mucho, pero en realidad se ha conocido poco. Esto sucede porque la excepcionalidad de la UE ha influenciado los estudios de caso, y menos un estudio comparado. Sabemos tal y como ha dicho Sartori que quien sabe una sola cosa no sabe nada, en el sentido que “un solo caso, aunque sea crucial, no basta para confirmar una generalización y mucho menos para desmentirla”.¹² El dilema es que tanto o que poco es comparable la UE con otros sistemas políticos.

⁷ Fabbrini, 2004,14-15

⁸ Sbragia, 2004, 45 y Schmitter, 2000, *passim*

⁹ Hix, 1999, *passim*

¹⁰ Fabbrini, 2004, 16

¹¹ Easton, 1984, 136

¹² Fabbrini, *citando a Sartori*, 2004,14

Pero, ¿de que tipo de sistema político es la UE? Según Neill Nugent no es fácil dar respuesta a esta pregunta por al menos cuatro razones: *a)* la misma UE nunca ha buscado de describir o definir su propio carácter político en un modo claro; a lo máximo, en el Proyecto de Constitución para la UE (art. 1) -que en realidad sólo de cierta forma ordena los objetivos de los Tratados anteriores- se señala que se instituye la UE "a la cual los Estados miembros confieren competencias para conseguir objetivos comunes" ; *b)* como lo señala el primer artículo del Tratado de la UE (TUE) la UE, ésta siempre en continua transición. Su carácter ha cambiado notablemente a lo largo de los años en el curso del proceso de integración, de ampliación y de profundización, por ello su naturaleza nunca ha sido estable; *c)* la UE es un sistema complejo y polifacético, lo que significa que existen abundantes oportunidades para poner bajo análisis las diversas características del sistema desde diferentes perspectivas y; *d)* bajo diversos aspectos tales como su supranacionalidad como intergubernativos, la UE es única, en tanto que comprende características tanto supranacionales como inter-gubernativas, ya que comprende responsabilidades políticas compartidas tanto a diversos niveles de gobierno como entre Estados nación, por lo que no corresponde a ningún tipo de modelo canónico, y en ese sentido es *sui generis*.¹³

De las cuatro razones que ofrece Nugent, sobre la última no existe un consenso entre los estudiosos de la UE, de hecho el debate teórico más reciente en torno a la UE se ha abocado a desarrollar por lo menos dos líneas de investigación que giran sobre la democraticidad de la UE: la primera vertiente buscaría desarrollar ese modelo canónico,¹⁴ mientras que la segunda trataría de sentar las bases de la no excepcionalidad de la UE, haciéndola lo suficientemente comparable con otros sistemas políticos ya existentes, sobre todo democracias consolidadas.¹⁵

Para Nugent, aunque el la UE no están presentes de forma pura las cuatro prerrogativas clásicas de un Estado - territorio, soberanía, legitimidad, y monopolio de gobierno- si se manifiestan y constituyen el fundamento esencial del sistema europeo. Si bien su territorialidad es limitada y parcial, la UE goza sin duda de una soberanía que se expresa en su legislación y en su jurisdicción. En el mundo entero la legitimidad de la UE es ampliamente reconocida, aunque a su interior su autoridad interna es frágil. La UE goza también de un limitado monopolio de gobierno en un muy restringido número de sectores políticos y depende de sus Estados miembros para la aplicación de sus políticas. Si bien la UE no satisface los requisitos de la *estatalidad* tradicionalmente concebidos, el concepto de Estado mantiene una cierta utilidad para ayudarnos, según Nugent, a definir y comprender la naturaleza de la UE. Así la UE muestra algunas características tradicionales de la *estatalidad*, y el continuo desarrollo de los procesos de integración significan que inevitablemente tales características se reforzarán. La realidad de la *estatalidad* tradicional poco a poco se va reduciendo en el mundo moderno, en particular bajo la presión de la interdependencia internacional. Por ejemplo, ningún Estado moderno puede ser considerado plenamente soberano *de facto*, y los Estados miembros de la UE no pueden tampoco sostener de ser plenamente soberanos *de jure*.

¹³ Nugent, 1999, 527

¹⁴ Cfr. Schmitter, 2000, Sbragia, 2004, y Gozi, 2000.

¹⁵ Fabbrini, 2004 y Siendentop, 2000, *passim*

Por su parte, S. Gozi¹⁶ argumenta que la UE nació como organización internacional con una naturaleza sustancialmente económica y objetivos políticos no explícitos, su historia es un proceso de constitucionalización, que sin embargo ha debido afrontar varias resistencias, principalmente de los gobiernos de los estados miembros, que si bien son conscientes de la necesidad de continuar con el proceso de integración, se resisten a transformar a la UE en una "verdadera democracia post-nacional" porque comportaría un aumento del ejercicio en común de la soberanía y restringiría el margen de maniobra del cual gozan los ejecutivos europeos. No obstante, la UE es ya *un sistema constitucional sin constitución* porque dispone de un ordenamiento jurídico propio; de principios constitucionales propios; del denominado *acquis communautaire*, conjunto de normas que derivan de las disposiciones de los Tratados, de los actos de las instituciones comunitarias y de las decisiones de la Corte de Justicia; y tiene un sistema de gobierno pluralista basado en redes institucionales. Pero - señala Gozi- en la medida en que la UE se acerca a una forma estatal particular, a un nuevo tipo de modelo político caracterizado de formas de control y responsabilidades diferentes a las típicas de los sistemas nacionales, más aumentan las resistencias, no solo de los estados nación, también de los ciudadanos.¹⁷

Por el contrario, S. Fabbrini argumenta que es necesario liberar a la estructura institucional de la UE de la hipoteca excepcionalista (el carácter *sui generis*) para hacerla comparable con otros sistemas políticos sin perder de vista sus aspectos específicos. Inicialmente, la excepcionalidad del sistema político de la UE reside en la forma extremadamente compleja en cómo se organiza la toma de decisiones a su interior. Uno de los conceptos clave en el análisis de un sistema político, es la *governabilidad*, concepto definido por G. Pasquino¹⁸ como la capacidad de combinar estabilidad política y eficacia decisional; la gobernabilidad es gestionada dentro de los estados a través de procesos tradicionales de gobierno (*government*). En el estudio del sistema político de la UE, dicho concepto han sido sustituido por el de *governance*, entendido como un sistema en el cual las decisiones son tomadas bajo la base de extensas consultas, de negociaciones prolongadas y eventualmente recurriendo a la contribución de grupos, e individuos con competencias específicas. Si en un sistema de *government* el proceso decisional es previsible, centralizado, en un sistema de *governance* es impredecible, difuso y poco formalizado. De tal forma, con el termino *governance*, se trata de conceptualizar un sistema de autoridades que se superponen una con otra, de políticas o *policies* con confines móviles y de procesos decisionales fragmentados en una multiplicidad de arenas.¹⁹ "La UE ha debido aceptar la *governance* porque ha tenido que restringir su ambición de ejercitar un poder civil".²⁰ Dada esta complejidad, Fabbrini sostiene que para hacer comparable a la UE habría entonces que demarcar cuales son las características que la hacen diferente de una organización internacional y que por lo tanto la hacen comparable con un Estado-nación, y a su vez, delimitar las características de un Estado-nación ausentes en la UE.

¹⁶ Gozi, 2000, 9-30

¹⁷ Muestra de ello serían los "no" al Proyecto de Constitución Europea en los referéndums llevados a cabo en Francia y Holanda en 2005.

¹⁸ Pasquino, 2002, 10

¹⁹ Fabbrini, 2004,15

²⁰ J.I. Quermonod (2002), *The Question of European Government*, reporte del "Groupement d'Etudes et Recherches Notre Europe", noviembre, p. 4, citado por Fabbrini, p.17

Primero, las características *State-like* (que la hacen comparable a un Estado-nación y) que diferencian a la UE de cualquier organización internacional son: *a)* La legislación de la UE es reconocida, por los estados miembros, como superior, además de ser aplicable tanto a individuos como empresas, y tiene una fuerza vinculante. Una organización internacional por el contrario, no tienen una fuerza vinculante sin que el consenso de sus miembros la hagan operativa y no tienen efectos directos sobre los ciudadanos sino a través de los estados que se ciñen a ella; *b)* La UE dispone de un Parlamento directamente elegido por los ciudadanos de los estados miembros, el cual ha adquirido cada vez más poderes y competencias en el proceso decisonal, y a pesar de sus limitaciones, no es comparable a las asambleas de las organizaciones internacionales; y por último *c)* La UE se ha convertido en un "régimen de políticas públicas", es decir, una organización encargada de promover autoritativamente un conjunto de políticas no delimitables, aunque si correlacionadas. Esta característica ha acercado hacia sus instituciones un número cada vez mayor de grupos de interés, lo que testimonia que la UE se ha convertido en una arena de decisiones de importancia creciente respecto a las arenas decisonales nacionales. Es difícil pensar que una organización internacional haya o pueda adquirir competencias tan vastas como las de la UE.

Segundo, las características que no la hacen comparable a un Estado-nación son: *a)* Las instituciones de la UE no disponen de poderes y recursos para desarrollar autónomamente su propia acción autoritativa. Ni disponen de un poder fiscalizador con el cual generar entradas de recursos que las haga autónomas de los estados miembros. La característica crucial del Estado moderno, como fué delineada por Max Weber, es decir, la existencia de una administración (civil y militar) autorizada a obtener recursos fiscales, a garantizar la seguridad interna y a proteger de amenazas externas y dar continuidad al poder público, están ausentes en la UE; *b)* La competencia de las políticas públicas de las instituciones de la UE siguen siendo limitadas respecto a aquellas tradicionales de los Estados nacionales. La UE tiene competencias limitadas o nulas en el campo de las políticas de bienestar (*welfare*), de educación, de la cultura y de las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Principalmente, la UE carece de una política exterior común -la cual permanece en cada uno de los estados miembros- y de una política militar -que está prácticamente en manos de la OTAN. En suma, los sectores tradicionalmente cruciales de la acción pública continúan bajo control y reglamentación de las instituciones nacionales; además, la ausencia de una clara distribución "constitucional" de las competencias entre las instituciones comunitarias ha implicado una sobre posición y confusión de roles; *c)* Las instituciones de la UE no disponen de una legitimidad propia similar a la de los Estados nacionales -de ello deriva el llamado *déficit democrático*-. En el sistema político de la UE no existe un *forum*, elegido por el pueblo, que sintetice las comunes exigencias del debate público. El crecimiento de poderes del PE ha sucedido en un contexto institucional caracterizado por procesos decisonales particularmente complejos, impredecibles y poco comprensibles para quienes son ajenos al sistema, y donde no es posible establecer "quien es el responsable de las cosas en la UE".²¹

²¹ S. Fabbrini, "Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata" en Fabbrini (a cura di), 2002, 3-20

Considerando en su totalidad los aspectos *State-like* y *no State-like* de la UE es posible afirmar que difiere de los sistemas políticos nacionales que la componen. ¿Estamos entonces -pregunta Fabbrini- de frente a un sistema político sin precedentes, a una experiencia política e institucional excepcional? Según éste autor, es poco plausible sostenerlo, porque cada país ha elaborado, en sus diversas fases de desarrollo, una "teoría" de si mismo como excepcional, y el caso de los Estados Unidos de América (EUA) lo confirma. Si se utiliza el criterio de la organización institucional (y por lo tanto sus implicaciones en el proceso electoral y de representación de intereses), se puede ver que la UE tiene algunas características básicas que James Madison llegó a definir como *compound republic*. Este tipo de sistema político (democrático) es un género que tiene su identidad teórica e institucional y una evidencia empírica en la experiencia de los Estados Unidos de América.²²

Una *democrazia composita* es tal cuando la soberanía es fragmentada y difusa a lo largo de líneas institucionales y territoriales. Se caracteriza por una *separación múltiple de poderes* y, funcionalmente por un proceso decisional no monopolizada por una sola institución (el gobierno). La estructura institucional y su lógica de funcionamiento reflejan los *clavages* de tal democracia, es decir, las asimetrías entre territorios y comunidades de intereses. Tiene además un orden *antijerárquico* (todas sus instituciones están horizontalmente correlacionadas) y un carácter *antihegemónico* (la estructura de poderes separados inceptiva la competición y la vinculación, no el conflicto entre sí). De tal forma, según Fabbrini la estructura institucional de la UE y su lógica de funcionamiento, tiene más similitudes que diferencias al sistema político de los EUA, y es por así decirlo, una variante del modelo *compound republic*. La UE es una *democrazia composita*, en cuanto que agrega una diversidad de componentes, unidades estatales, instituciones e individuos, y se caracteriza por ser: *i*) una organización de poder territorial multinivel; *ii*) una organización del poder del gobierno compartida por una pluralidad de instituciones; *iii*) un poder judicial que controla la "constitucionalidad" de las leyes; *iv*) un sistema electoral que tiene una función *representativa* y no decisiva (no elige un gobierno); *v*) existe un pluralismo de grupos de interés que ejercitan una gran influencia sobre el proceso legislativo, su acción es multidireccional y privada de condicionamientos de grupo, propio de los partidos políticos, y por último, *vi*) en su proceso político prevalece el "principio del gobierno de minoría", que obliga la rendición de cuentas de cada una de las autoridades gubernativas.²³

No obstante, la comparación entre la UE y EUA que hace Fabbrini parte de un modelo muy *idealista* de la democracia estadounidense sin detenerse en los factores reales de poder y no toma en cuenta ni menciona un aspecto muy importante: que es un *sistema político presidencialista*, y por lo tanto contiene una naturaleza vertical en el ejercicio del poder. La UE es un *work in progress*, alimentada de intereses específicos, económicos y políticos, de individuos y grupos de presión, y principalmente de los gobiernos de los Estados-nación europeos consolidados muchos de ellos con una historia que los ha inducido a integrarse, sobre todo, el poder se ejerce más de forma horizontal y menos de forma vertical. En cambio en EUA el proceso ha sido del todo diferente, este país es una democracia

²² Fabbrini, 2002, 21

²³ Fabbrini, 2004, 29-38, y 2002, 29-37

fundacional, que en su momento de nacimiento, estaba desentendida de los problemas específicos que tuvieron que afrontar las otras dos democracias fundacionales, la inglesa que llegó por la vía del consenso, o la democracia Francesa que nació por la vía de la ruptura. Además Fabbrini olvida que detrás de la democracia estadounidense no sólo se encuentran sus instituciones y sus principios, sino que estos están alimentados de un *zeitgeist* que Max Weber denominó "ética protestante". Tratar de comparar a la UE con el funcionamiento de la estructura institucional de los EUA, sin tomar en cuenta los elementos de ideología política que lo respaldan, es una comparación estéril, ya que las instituciones democráticas no funcionan sólo como sistemas.

Por su parte, Mario Teló considera que en el actual contexto global ni el concepto *governance*, ni "gobernabilidad" se adaptan a un mundo globalizado, y por ello supone que si la UE es un actor eminentemente global -una *potencia civil*- debería sustituirse dichos conceptos por la palabra *governazione*. Teló, a diferencia de Fabbrini, argumenta que la UE no es una potencia clásica (como lo sería EUA), porque esta compuesta de Estados Sociales y que, a diferencia de los tradicionales Estados nación, no cuenta con uno de los pilares que constituyen el modelo del monopolio legítimo de la violencia weberiano que es el ejército. La UE nació como una entidad política internacional y es parte de la dinámica del sistema multilateral; su propia existencia ha modificado el modelo clásico *westfaliano* de potencia y ha cambiado la concepción de la misma identidad política internacional, creando una relación compleja con experiencia de los estados miembros que la forman.

En el proceso de integración europea se ha producido la convergencia de líneas comunes del "modelo social europeo" que respecto a las tendencias homologadoras de la globalización, configuran un equilibrio dinámico entre competitividad internacional, cohesión social y sociedad democrática, que implica un rol activo de los actores sociales organizados, así como sistemas relativamente generosos de *welfare state* y de servicios públicos, aunque diversos entre estado y estado. Por ello la UE es una *potencia civil* que desarrolla su influencia económica y política con "estrategias comunes" y acuerdos entre socios con otros países demostrando a través de diversos proyectos su eficacia y potencia estabilizadora y "civilizadora" a una escala regional sin precedentes.²⁴

La *Europolity* y la cuestión de la democracia

Contrario a la idea de Fabbrini, para Philippe C. Schmitter la UE es un sistema político inédito. Desde su perspectiva, en el inmediato futuro la UE permanecerá a un nivel de "no-estado" y "no-nación", de allí que sea contraproducente definir a sus ciudadanos, representantes y gobernantes como sucede con un estado nación territorialmente vasto, socialmente heterogéneo, e industrialmente avanzado, es decir a la manera de un estado federal. La excepcionalidad de la UE, según Schmitter reside en la *creciente disociación entre ámbitos territoriales y competencias funcionales*. En el modelo clásico de Estado, el ejercicio de la autoridad pública en sectores diferenciados es compatible con un territorio específico y único. Cuando se llega a sus límites físicos, el ejercicio legítimo de la coerción en todos estos sectores cesa. La UE, por el contrario, no tiene ningún derecho para imponer

²⁴ Teló, 2004, *passim*

obediencia en los diversos ámbitos territoriales. La distribución de poderes territoriales y funcionales permanece indeterminada e incongruente, los confines entre quienes están dentro y quienes están afuera es incierto y/o sigue un criterio no uniforme.

No se podría hablar de la UE como sistema confederado o semifederal porque se perdería el sentido del *continuum* institucional. Posiblemente se pudiera hablar de “Euroarquía” o el gobierno de Europa; otro concepto que se acercaría a la idea de lo que es y puede ser la UE es el de “Eurocrazia”, no obstante éste es descartado -por ahora- ya que ha sido utilizado para referirse despectivamente al poder de la burocracia de la Comisión en Bruselas.

Por lo anterior Schmitter argumenta que: *a)* Al sistema político de la UE hay que denominarlo con un concepto inocuo: “*Europoliy*” (sistema constitucional y de gobierno de Europa) emergente, que no ha alcanzado su perfil institucional en términos de límites territoriales de alcance funcional o de nivel de autoridad política; *b)* La *Europoliy*, con actual y provisoria configuración no es una democracia “y no lo será al menos que y hasta que sus miembros no decidan dotarse de nuevas reglas y derechos”; *c)* Sobre su configuración actual pesan fuerzas coyunturales que la están impulsando hacia una dirección en la cual no es fácil prever un equilibrio estable en el futuro próximo; *d)* No obstante lo anterior, el resultado más probable en el mediano plazo será una forma de gobierno no estatal, no nacional, un orden político inédito, sin parecido a una organización intergubernativa ni a un estado supranacional, dado su *continuum* institucional; *e)* Si al final los estados miembros deciden transformar esta forma política inédita en una democracia, deberán experimentar nuevas formas de ciudadanía, representación y capacidad decisional para obtener eficacia. Copiar solo las instituciones de las democracias nacionales no solo sería insuficiente sino contraproducente; y por último afirma *f)* Independientemente de lo incierto del proceso, los estado miembros de la *Europoliy* deberán democratizarlo, de lo contrario corren el riesgo de perder cuanto ya se ha conseguido y reducir su legitimidad de frente al electorado.²⁵

La *Europoliy* probablemente se convertirá en el futuro una de dos nuevas formas de dominio, que Schmitter denomina: *i) Consorcio*, que presupondría un conjunto fijo e irrevocable de miembros dentro de confines territoriales precisos, pero con diferentes responsabilidades administrativas, es decir, un único bloque espacial en el cual sus miembros gestionarían sus problemas comunes a través de un conjunto de autoridades funcionales, y solo algunas de ellas serían coordinadas por un centro o secretariado único; ó un *ii) Condominio*, que implicaría una forma más inédita, en donde no sólo cada estado miembro estaría en grado de elegir de un menú de potenciales finalidades comunes, sino que cada institución europea estaría compuesta de diferentes conjuntos de miembros; lo que significa que en vez de una única Europa con confines reconocidos y contiguos, existirían varias Europas: la del comercio, de la energía, del ambiente, etc., y en lugar de una “eurocrazia” que coordinase todos los objetivos comunes, existirían una multiplicidad de autoridades regionales en grado de actuar autónomamente para resolver los problemas comunes y producir diversos bienes públicos.

²⁵ Schmitter, 2000, 10-12

Para que sea la UE una democracia en todo caso debe satisfacer los requisitos mínimos de una democracia, y hasta ahora todas las caracterizaciones desde las más simples hasta las más complejas, se han basado en el estado nación y las características actuales de la UE hacen difícil democratizarla. Obviamente que en la UE están presentes características de la democracia, pero ello no significa que sea un sistema democrático, a lo mucho, se han sentado algunas bases para que lo sea. Schmitter señala que si se quiere democratizar a la UE, se deben reinventar las instituciones clave de la democracia política moderna, es decir, ciudadanía, representación y proceso decisional. Una "eurodemocracia" debería ser un régimen con un ámbito público propio donde los *ciudadanos* de cada parte del conjunto estén en grado de asegurar la responsabilidad -a través de la competencia y la cooperación de sus *representantes* políticos- de los *gobnantes* a cargo de tomar decisiones vinculantes y gestionarlas para todos los miembros de la comunidad.

Por ahora, los actores principales de la UE no tienen la voluntad ni la necesidad de democratizarla de forma inmediata. En todo caso, según Schmitter, la estrategia de integración política y democratización debe ser la misma que se aplicó para la integración económica, el neofuncionalismo, método que Jean Monnet promovió y se adoptó para la integración europea en los años cincuenta.

En resumen, si estamos de acuerdo con Schmitter, la *Europolity* es una nueva forma de organización política (emergente) y por lo tanto excepcional, que aún no es una democracia, pero está en camino de serlo, y no cabe duda de que es un sistema político, un *continuum* institucional que va de una organización intergubernativa a un estado supranacional. Con dicha caracterización es posible entender el papel del PE dentro del sistema político de la UE (*Europolity*).

El PE representaría en este sentido el esfuerzo más importante del proceso de integración europea con el objetivo de democratizar la UE. Dada su configuración, es percibido como un órgano de representación similar a un parlamento nacional de las democracias modernas, y de tal percepción nace en parte la cuestión del déficit democrático. En el PE es donde se están sentando las bases para la democracia en la UE, ya que a pesar de las deficiencias, ya están presentes en forma embrionaria la representación política y la competencia partidista, dada la existencia de un sistema -no consolidado- electoral y de partidos. Sin embargo, todavía es imposible traducir una mayoría en gobierno expresada por el electorado europeo, de tal forma que el *accountability* es prácticamente inexistente. De allí que la legitimidad que obtiene en las urnas aún es endeble, gracias al aumento de poderes que se le han ido adjudicando a través de los tratados como por *motu proprio* ha tratado de compensarla a través de sus funciones. En los siguientes apartados se analiza al PE desde dicha perspectiva, como un órgano de un sistema político en vías de democratización, y al final retornaremos a la cuestión del déficit democrático.

III. El Parlamento Europeo y la vía de legitimación funcional

La legitimidad es una de las principales características de las instituciones políticas: es la aceptación, apoyo y/o consenso atribuido por la sociedad ("pueblo", gobiernos, élites, etc.); tal consenso puede ser implícito o explícito, directo o indirecto. Pero la legitimidad de una institución democrática -como un parlamento- no es unidimensional, tiene al menos cuatro dimensiones. La *legitimidad de origen* -consenso explícito y directo- que se divide en: 1) El apego a la legalidad durante el proceso electoral para su conformación y 2) Los resultados que emanan de dicho proceso -quizá la más importante-. Y la *legitimidad funcional* -consenso implícito e indirecto-, la cual a su vez se divide en: 3) Efectividad, que se obtiene en el ejercicio y los resultados de las funciones y 4) Eficacia, o apego a la legalidad en el periodo en funciones.

Desde el Tratado de Roma, la *Europolity* ha ido adquiriendo progresivamente legitimidad funcional, es decir, aceptación y el apoyo de la sociedad, las élites y los gobiernos europeos a través del desarrollo de sus funciones; como resultado, cada tratado le ha otorgado cada vez mayores competencias en diversos ámbitos. Cada proceso de ampliación ha sido también parte del proceso de legitimación, en cuanto que cada aumento de países miembros significó en su momento un reconocimiento positivo de las ventajas de la integración europea. En su conjunto, las principales instituciones del sistema político de la UE -el PE, la Comisión, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo - han obtenido legitimidad funcional.

El PE es el único que desde 1979 ha obtenido legitimidad de origen, a través de la elección directa de sus miembros. La falta de consenso directo (elecciones) a favor de las restantes instituciones europeas es lo que ha alimentado el *déficit democrático*.²⁶ Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que el consenso existe de forma indirecta. El Consejo de Ministros como el Consejo de Europa (es decir, el circuito intergubernativo) se conforman con miembros de los gobiernos de los estados de la UE los cuales han sido elegidos por medio del voto de los electores. Por otro lado, la Comisión se forma a través de un procedimiento donde intervienen los gobiernos de los estados miembros y la aprobación del PE, lo que significa que goza también de una legitimidad de origen indirecta. Sin embargo, esta forma de legitimación de origen indirecta no es clara, en tanto que los ciudadanos europeos al elegir a los miembros de sus respectivos gobiernos, no votan evaluando el desempeño de sus ministros o las propuestas de los candidatos en la UE, pues la dinámica se circunscribe al ámbito nacional. De tal forma, las instituciones de la *Europolity* han obtenido consenso de forma implícita o funcional, en tanto que a falta de una legitimidad de origen directa y explícita, a través de las políticas europeas, su éxito fracaso, permite *evaluar* su funcionamiento y por lo tanto mantener su apoyo.

Según S. Bartolini, la situación actual de la UE (*Europolity*) está caracterizada por un nivel de debilidad de estructuración política y al mismo tiempo por fenómenos de potencial desestructuración política del Estado nación. Este desequilibrio explica porque las elites políticas euro nacionales y las tecnoburocráticas de la UE se han empeñado en la búsqueda

²⁶ Bardi y Pasquino (1994), p.18

de nuevos principios estándares y discursos de legitimación que favorezcan la institucionalización de canales y formas un tanto artificiales de representación electoral (el PE y los partidos europeos), territorial (las regiones y los gobiernos locales), y de los intereses (*lobbies*, las redes y las comunidades epistémicas); "esta ambivalente situación ha llevado a la búsqueda frenética de una "democracia" y "legitimidad" que ningún ciudadano demanda y de los cuales pocos se cuidan."²⁷

El PE es la única institución de la UE que ha adquirido legitimidad democrática por las dos vías, tanto de origen como funcional. No obstante el PE padece una "persistente debilidad" ¿A que se debe? En el siguiente apartado nos ocuparemos únicamente de los poderes del PE dentro del sistema político de la UE, es decir, la sede de la legitimación funcional, señalando los principales aspectos que caracterizan su funcionamiento para tratar de comprender el porqué de su "debilidad". Antes es necesario hacer una caracterización del parlamento como institución democrática para tener un punto de apoyo analítico.

Caracterización de un parlamento

La gran mayoría de los estados contemporáneos y en específico las democracias contemplan un órgano de representación de los intereses de los ciudadanos al cual se le denomina Parlamento.²⁸ Éste puede definirse como "una asamblea representativa con competencias generales, plural y permanente pero que renueva su composición a través de procesos electorales celebrados periódicamente".²⁹ El parlamento es un factor formal de poder dentro de un sistema político y su atributo representativo lo hace una institución esencial de las democracias modernas. La representatividad es quizá su característica y función más relevante.

La representación política se define como: *una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes, entendidos ambos como sujetos pluralísticos, por efecto de la cual los segundos son investidos de la autoridad para gobernar en nombre y en los intereses de los primeros y están sujetos a la responsabilidad política por sus comportamientos de frente a los mismos ciudadanos, autoridad y responsabilidad políticas de los gobernantes son realizadas a través de mecanismos institucionales electorales.*³⁰

La representación política se configura como un proceso en clave sistémica (*ciudadanos-electores > representantes > parlamento > legislación > ciudadanos-electores*), y opera como institución colectiva que articula "demandas políticas", y dada la complejidad de la sociedad moderna, exige y confiere ductibilidad y autonomía a quienes ejercen la función de representantes.³¹ Cómo se puede ver, la representación política es también un concepto multidimensional (poder conferido, actuación en nombre de intereses, y responsabilidad) y

²⁷ Bartolini, 2004, p.54

²⁸ Como se sabe el nombre puede variar: Asamblea, Congreso, Consejo, etc.

²⁹ Cotta, della Porta, Morlino, p. 311

³⁰ *ibid.* 316

³¹ Fisichella, 1996, 29 y ss.

es la función y el atributo políticamente más significativo de un parlamento, que se complementa con otras dos funciones: control del gobierno y legislativa.

La *función de representación* parte de un modelo normativo de la democracia: los parlamentarios (parlamento) que representan al "pueblo" (o nación). Dicha fórmula a nivel empírico se hace cada vez más compleja: *a)* los sujetos de la acción representativa son tanto los parlamentarios a nivel individual como en su conjunto; *b)* el objeto de la representación no es el pueblo (o la nación) de forma genérica, sino una multiplicidad de entidades distintas que se contraponen e intersecan de modos diversos; *c)* La naturaleza y la calidad de la relación entre representantes y representados, se caracteriza por una delegación vinculada a un mandato de los representados pero que permite una amplia libertad de acción. El parlamento genera el contexto de comunicación y control institucionalizado entre ciudadanía y la clase política de forma articulada y sistemática. Las instituciones parlamentarias, por su estructura, permiten a la representación un orden plural y contemporáneamente ofrecen mecanismos formales e informales de reducción y moderación del pluralismo. De tal forma, el parlamento en su función de representación, contiene el conflicto ritualizándolo y permitiendo la cooperación.

La *función de control sobre el gobierno*, que no es otra cosa que el control del parlamento sobre el ejecutivo (la autoridad política), pero también sobre la burocracia (el aparato bajo el mando del ejecutivo). En presencia de un gobierno político, esta actividad significa también la competencia entre dos autoridades políticas y democráticas (el gobierno mismo y el parlamento) por el control de la burocracia. Esta función tiene dos variantes básicas: *1)* en el presidencialismo, donde existe una separación de poderes, ambos poderes son legitimados democráticamente (de forma directa), y por lo tanto se presenta un doble control, ya sea el del parlamento sobre el ejecutivo a través de sus propios poderes legislativos (en algunos casos existe el *impeachment*), como del ejecutivo sobre el legislativo con su probable uso de poder de veto sobre las leyes que emanan del parlamento; *2)* Mientras que en los sistemas parlamentarios, no existe una separación de poderes sino una compenetración; el gobierno es una expresión de una mayoría y necesita de la confianza del parlamento, de allí que preexista un nexo estrecho entre ambos poderes. El control no se aplica genéricamente sobre el gobierno, sino sobre las articulaciones internas de los procesos de gobierno. Entendido el control como escrutinio, ésta será una prerrogativa de las fuerzas de oposición, es decir, de una minoría parlamentaria.

La *función legislativa*, es la dimensión más emblemática asociada a las asambleas parlamentarias. La creación de las normas y/o leyes de rango más elevado es atribuida constitucionalmente (de forma regular) al parlamento. Si bien existen disposiciones que pueden ser puestas en marcha en contextos diversos, existe una jerarquía que asigna preeminencia a las decisiones parlamentarias. El rol del parlamento en la elaboración de leyes puede ser de dos formas: *a)* de *iniciativa legislativa*, la cual también es regularmente una prerrogativa del gobierno y, además los promotores de determinada ley son portavoces de grupos, tanto públicos como privados; *b)* de *deliberación*, que depende en mucho de la

capacidad de cual poder tenga mayor predominio sobre la iniciativa legislativa, pero también del tipo de sistema (presidencialista o parlamentarista).³²

Ejerciendo estas tres funciones, un parlamento se legitima (legitimación en funciones), de tal forma los electores tienen la posibilidad de evaluar su rendimiento, ¿En que medida el PE se acerca a este modelo? Como se analiza en el siguiente apartado, la dinámica del proceso de integración europea ha llevado a que a través de los tratados el PE se asimile a un parlamento nacional. En sus orígenes el PE era solo Asamblea prácticamente con funciones nulas frente a órganos técnicos como lo era la CECA y el Euroatom, fué hasta 1962 que adoptó el nombre de *Parlamento* propiamente dicho. A partir de 1979, sus miembros fueron presionando para que el PE fuera adquiriendo mayores poderes y funciones dentro del sistema político de la UE.

En su forma actual el PE cumple con las características de un *parlamento democrático*, a saber: a) es un *órgano colegiado*, en cuanto que tiene una estructura paritaria y no jerárquica; b) como institución, tiene *carácter permanente* y por lo tanto produce un *flujo decisional continuo*; c) pero sus componentes están sujetos a la *renovación*; d) es una institución que consiente y regula la coexistencia de una pluralidad de orientaciones políticas, es decir, que existe la natural expresión de la oposición; y por ultimo -su característica mas importante- e) es parte integrante del proceso de representación en la democracia a nivel europeo. Es decir no podría solamente autolegitimarse en sus funciones, sino que esta fundado en una relación institucional con la ciudadanía a través de las elecciones. La ausencia de uno de estos elementos implicaría un mutamiento sustancial de su naturaleza,³³ y la presencia de los mismos le atribuye su democraticidad.

La debilidad de origen del PE, 1951-1985

Los poderes del PE han cambiado en la medida de la propia evolución de la UE. Originariamente tenía una posición débil, pero en la actualidad tiene una influencia importante en la política comunitaria. Los poderes del PE han aumentado en los procesos de revisión de los tratados constitutivos y que han creado la actual arquitectura institucional de la UE. La Acta Única Europea, y los tratados de Maastrich, de Ámsterdam y de Niza, son los que han aumentado de forma relevante sus funciones, con el objetivo de acercar a la UE a una forma más democrática.³⁴ Para entender el crecimiento progresivo de poderes del PE, quizá sea necesario hacer una breve revisión de sus orígenes, señalando aquellos momentos donde ésta institución fué adquiriendo relevancia en el proceso de integración europea para después centrarnos en los poderes que le fueron conferidos en los tratados antes mencionados.

Desde la visión Federalista de Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni expuesta el Manifiesto del Ventotene (Nombre que viene de la isla donde estuvieron confinados) y que es una suerte de “Biblia” sobre la unidad europea, ya se propugnaba por la

³² Cotta, della Porta y Morlino, 2001, 330-338

³³ *ibid*, 310-311

³⁴ Laschi, 2001, 95

federalización de Europa después de la Segunda Guerra Mundial a través de una acta única constitutiva y con la creación de una asamblea representativa. Esta debería tener funciones inicialmente constituyentes y se debería transformar en el Parlamento de la federación.

En 1948, durante el Congreso de la Haya promovido por el movimiento federalista se propone la elección directa de una asamblea compuesta por parlamentarios europeos en razón de 1 por cada millón de habitantes de los países que se adhiriesen a la federación. Este congreso fue la primera reunión de los europeístas y donde confluyeron diferentes corrientes de pensamiento. No obstante la idea de la unidad europea todavía era muy vaga; el clima político no era favorable a la idea de la elección directa y fue rechazada por los delegados del Congreso, del cual al final nació el Consejo de Europa, el cual resulto ser un órgano sin poderes reales. Pero fue dotado de una asamblea de tipo parlamentario, no elegida de forma directa, que resulto ser un importante antecedente, ya que sucesivamente, a cada organización europea fue datada de una asamblea similar.

Así, con el Tratado de Paris de 1951, uno de proyectos fundadores de la actual integración europea, se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) con una Asamblea representativa de los seis estados fundadores -Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos-, compuesta por 78 representantes nombrados por los parlamentos nacionales en proporción a la población, los cuales se reunieron por primera vez el 10 de septiembre de 1952.

El acero y el carbón fueron elegidos por ser sectores estratégicos, el primero en el desarrollo de la industria bélica y el segundo en el sector energético. Poner bajo una autoridad común un sector tan importante tenía un enorme valor simbólico. La CECA representó la afirmación de la visión funcionalista de Jean Monnet y Robert Shumann, una perspectiva que veía el proceso de integración europea de forma gradual a través de sectores estratégicos, en contraposición a la visión federalista. Esta última, pugnaba por una integración de naciones europeas, una idea ambiciosa pero que no preveía la dificultad real de que países recientemente en guerra estuviesen dispuestos a renunciar a su soberanía.³⁵

Fue el precedente creado por el Consejo de Europa lo que llevo a la creación de la Asamblea de la CECA, ya que en el proyecto inicial no estaba prevista; Jean Monnet consideraba que la gestión de de la industria europea del carbón y del acero debían ser esencialmente técnicas, por lo tanto no era necesario un control parlamentario. De tal forma la Alta Autoridad de la CECA, antecedente de la actual Comisión Europea, se creo como un órgano tecnocrático con amplia autonomía. Pero la casi ausencia de poderes de la Asamblea y sobre todo, la total ausencia de de iniciativa legislativa no le permitieron de influenciar el trabajo de la Alta Autoridad.³⁶

Al mismo tiempo que se creaba la CECA, se desarrollaban las discusiones en torno a la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), donde los federalistas encabezados por Altiero Spinelli habían confiado a los negociadores y especialmente a Alcide De

³⁵ *Ibid.*,29

³⁶ Ignazi y Bardi, 2004, 14-15

Gasperi, la creación de una arquitectura institucional que fusionara el proyecto de la CED con la CECA a través de una Asamblea Constituyente basada en la Asamblea de la CECA y aquella del Consejo de Europa. La idea de la CED era un plan ambicioso que en el fondo suponía ir más allá de la gradual integración de sectores, ya que implicaba la creación de un ejército europeo y con ello un poder político unificado de carácter supranacional. En agosto de 1954 la Asamblea Nacional de Francia decide no ratificar el proyecto de la CED, no solo porque había creado divisiones a su interior, sino también porque para Francia era prematuro renunciar a parte de su soberanía, sobre todo a que la CED hubiese interferido con una de las instituciones esenciales del Estado como lo es el ejército, mas aun cuando el espectro de la Segunda Guerra Mundial estaba todavía presente, percepción que en cierta forma era compartida por los demás países. Pero también porque en gran medida afectaba los intereses de la industria bélica francesa.

El fracaso de la CED fortaleció la estrategia gradualista de los funcionalistas, la cual se afirmó durante la Conferencia de Messina de 1955 donde, bajo la iniciativa de Monnet y el ministro del exterior belga Paul-Henri Spaak, se discutió el proyecto de un mercado común europeo y para la gestión de la energía atómica.

Así, con el Tratado de Roma firmado en 1957 se instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), dicho tratado confirmó en práctica las competencias y poderes de la Asamblea. Le atribuía poderes legislativos limitados y la facultad de expresar opiniones sobre las propuestas de la Comisión, lo que significaba prácticamente un nulo impacto sobre la producción legislativa.

Como se observó, desde sus inicios el PE sufrió una suerte de "crisis de identidad" derivado de la discrepancia entre sus aspiraciones y sus competencias y poderes efectivos. Ello como resultado de la oscilación de las ideas y proyectos sobre la integración europea, sobre todo la poca importancia del Consejo de Europa y el fracaso de la CED.

El primer impulso para aumentar sus poderes se presenta con el Tratado de Luxemburgo, firmado en 1970, donde se le atribuyen algunos poderes de control sobre el ejecutivo y sobre el presupuesto comunitario. El primero se concretaba a la posibilidad de declarar la dimisión de la Comisión a través de un voto de censura del PE con mayoría calificada, lo cual nunca se aplicó -ni se ha aplicado a la fecha como se explica más adelante- dado que cualquier reemplazo de Comisión quedaba en manos de los gobiernos de los estados miembros. Los poderes sobre el presupuesto comunitario siguen siendo a la fecha los más importantes, al menos en el plano formal, ya que solo le fué asignado el poder de enmendar aquellos rubros "no obligatorios" del presupuesto. Es decir, que tiene muy pocas posibilidades de redistribuir y procurar recursos, incluso, hasta el 2004 tenía poco control sobre sus propios gastos.

La llamada crisis de la "silla vacía" en 1966, la progresiva burocratización de la Comisión y la primera ampliación en 1973, llevó a que en los años siguientes se discutiera la necesaria introducción de mecanismos democráticos al interior del sistema político de la UE. La decisión de aplicar el artículo 138 del Tratado de Roma, que ya preveía la elección directa de los miembros del PE, quedó subordinada a la propuesta francesa de que tal hecho

no implicara un aumento de poderes del PE. Así, en 1979 se llevan a cabo las primeras elecciones para el PE, no obstante, como señalan Bardi e Ignazi, "...la situación configurada en el Tratado de Roma disminuía y continuó disminuyendo la función de legitimación del PE en cuanto que no expresaba un Ejecutivo al cual transmitir legitimidad obtenida a través de las elecciones".³⁷ Durante el periodo que va de 1979 a 1985 fué aumentado la presión para reformar la Comunidad Europea debido a la falta de decisiones para completar el mercado único, a ello se le sumaron los efectos indirectos de las crisis económicas mundiales de los años setenta y el inicio del periodo de distensión de la Guerra Fría que obviamente impactaron la política a nivel europeo. En 1984, se llevaron a cabo elecciones al PE por segunda vez, esta ocasión confirmó la baja caracterización europea de las campañas electorales, dejando al PE con una composición similar a la de 1979.

El crecimiento progresivo de poderes -¿limitados?- del PE, 1986-2004

Si bien con las primeras elecciones el PE adquirió un poder "moral" sobre el sistema comunitario fue con la Acta Unica Europea (1986) y con el Tratado de Maastrich (1992) que sus poderes formales lograron aumentar y fortalecerse. La AUE tiene una importancia significativa en la historia de la UE en general y para el PE en particular al menos por cuatro razones:

1) Testimonió el rol adquirido por el PE electo de forma directa, aunque dicho rol era todavía negado por los tratados; 2) La AUE fué la primera reforma al Tratado de Roma, que después de casi treinta años se había convertido en una especie de "camisa de fuerza". De hecho, estableció el principio que la reforma a los tratados era un instrumento no solo útil, sino necesario para superar las crisis y/o dar respuesta a los problemas importantes de la UE; 3) La AUE atribuyó al PE poderes legislativos que no eran ya solo consultivos, sino cuasi-decisionales, a pesar de que se limitaba a casos particulares. Hizo necesaria la aprobación con mayoría absoluta del PE de cada tratado de acceso de nuevos estados miembros a la UE o de cooperación con terceros países. Introdujo un nuevo procedimiento de cooperación que lo asociaba a las decisiones del Consejo, pero solo se limitaba a una segunda lectura al ya existente procedimiento de consulta, no obstante, estos nuevos poderes se aplicaban solamente a diez artículos del Tratado de Roma; y 4) La AUE introducía por primera vez un plazo improrrogable para la incorporación de los procedimientos para completar el mercado único a las legislaciones nacionales.

Después de la AUE, la revisión de los tratados instituyentes -Maastrich (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2001)- ha implicado un crecimiento constante de los poderes del PE, involucrándolo cada vez más en el proceso legislativo. Maastrich introdujo indudablemente poderes más incisivos al PE que la AUE, resultado también de la creciente capacidad del PE para utilizar sus alianzas con otras instituciones europeas pero también con los parlamentos nacionales. Es conveniente por tanto introducirnos de una vez en los actuales poderes del PE para entender hasta que punto influye en la dinámica de la política al interior de la UE.

³⁷ *ibid*, 19

Una descripción de los poderes del PE debe separar sus facultades explícitas de su poder de influencia sobre el sistema político de la UE, ya que su poder deliberativo a veces tiene mayor incidencia que aquellos sobre la legislación comunitaria y de control sobre otras instituciones. Los poderes del PE se dividen en tres: a) *poderes sobre la legislación comunitaria*, b) *sobre el Presupuesto comunitario*, y c) *de control y supervisión sobre el ejecutivo* (Comisión, Consejo de Ministros y Consejo Europeo).

a) *Poderes e influencia sobre la legislación comunitaria.*

En sus orígenes, los poderes del PE sobre la legislación de la UE se reducían a emanar actos no vinculantes, es decir, resoluciones, recomendaciones y el llamado “dictamen conforme”.³⁸ Las resoluciones -una declaración con la cual el PE expresa su posición sobre determinado tema- y las recomendaciones -dirigidas a una institución en específico- son promovidas autónomamente por el PE. Mientras que el "dictamen conforme" emana del procedimiento de consulta y es requerido sobre un tema específico (y en ese sentido son autónomos), o requerido en cuanto están previsto en el Tratado de la CE.³⁹

Hasta 1986, fecha en que se firma la Acta Única Europea el procedimiento de “consulta” era el único modo con el cual el PE intervenía en el proceso legislativo. Las resoluciones y las recomendaciones tenían solo un papel expresivo y simbólico, y eran el medio con el cual se hacían saber las opiniones y valoraciones del PE. Como parte del proceso legislativo del cual emanan actos vinculantes de la UE (reglamentos, directivas y decisiones), el Consejo trabaja sobre una propuesta avanzada una vez "escuchado" el PE, es decir "consultado"; si bien el "parecer conforme" no siendo vinculantes, si son obligatorios según una resolución de la Corte de Justicia de 1980, y si el Consejo omite solicitar la consulta el procedimiento resulta viciado.

Después de la AUE, la revisión de los tratados ha aumentado constantemente la influencia del PE en el procedimiento legislativo. Los actuales poderes más importantes del PE se dividen en procedimientos de “cooperación”, de “dictamen conforme” y “codesición”.

Con el procedimiento de “cooperación”, a través de dos lecturas sucesivas de lo que puede ser un acto de la Comunidad, el PE se expresa primero sobre la propuesta de la Comisión, y después sobre la posición común del Consejo, proponiendo enmiendas o rechazándola. Si el Consejo no tiene cuenta de la posición del PE puede adoptar el acto solo con unanimidad en vez de mayoría calificada. Lo que significa que el Consejo tiene el poder final sobre el acto legislativo. El Tratado de Niza (2001), al aumentar el campo de acción del procedimiento de Codesición, se redujo el de cooperación a las disposiciones relativas de la Unión económica y monetaria.

El proceso de consulta del cual emana el "dictamen conforme", le da al PE el poder de rechazar completamente, pero no modificar, acuerdos en relación a la adhesión de nuevos

³⁸ P. Ignazi y L. S. Rossi, “Il Parlamento europeo”, en Fabbrini (a cura di). 2002, 153

³⁹ Que es el Tratado de la Comunidad Económica Europea y que con el Tratado de Amsterdam adapta el nombre Tratado de la Comunidad Europea.

estados miembros, a la asociación con otros estados, acuerdos internacionales que crean un cuadro institucional, actos para el procedimiento de elección uniforme del PE, acuerdos sobre fondos estructurales y cada acuerdo que tenga implicaciones importantes sobre el presupuesto de la UE, así como eventuales sanciones por violaciones graves a los derechos fundamentales por parte de los estados miembros.

El “dictamen conforme” tiene una función consultiva y se emite a solicitud de otra institución comunitaria; puede ser sobre una cuestión singular o sobre cuanto esta previsto en el Tratado de la CEE como fase de un procedimiento legislativo con el cual emanan actos vinculantes de la Comunidad, tales como reglamentos, directivas y decisiones, y en este caso, el Consejo actúa sobre la propuesta de la Comisión, pero solo una vez escuchado el parecer del PE.

El procedimiento de “codecision”, introducido con el Tratado de Maastrich (1992), es el más avanzado ya que asigna al PE un verdadero poder de “colegislador”, al aprobar actos de forma conjunta con el Consejo de Ministros. Al poner al PE a la par del Consejo, favorece la formación de un acuerdo a través de dos lecturas sucesivas y la acción de los “comités de conciliación” compuestos por miembros del Consejo y del PE. El acto es adoptado conjuntamente solo si se llega a un acuerdo entre las dos instituciones en un tiempo razonable. Si bien al inicio solo se aplicaba a un muy reducido número de sectores además de ser lenta y compleja, se fue ampliado posteriormente (aproximadamente 40 sectores) reduciendo la esfera del procedimiento de cooperación y fue simplificado con el Tratado de Amsterdam (1997).

El Tratado de Maastrich introdujo también la facultad para que el PE pueda solicitar a la Comisión que presente adecuadas propuestas sobre cuestiones para las cuales es necesaria la elaboración de un acto comunitario, siendo una especie de correctivo en el sentido de que el PE no tiene poder de iniciativa legislativa, el cual está reservado a la Comisión.

b) *Poderes de control*

En el sistema de gobierno de la *Europolity*, el PE desarrolla una función de control de la operación de otras instituciones comunitarias. Los poderes más significativos son aquellos que ejercita de frente a la Comisión: evaluación y aprobación de la Comisión y su presidente, censura colectiva, interrogaciones, aprobación de la relación anual sobre la actuación del derecho comunitario, aprobación del programa de trabajo, aprobación de los reportes sobre cada uno de los temas según lo previsto por el Tratado CE.

El nombramiento del presidente de la Comisión, designado en “común acuerdo” por los gobiernos de los estados miembros, es aprobado con la mayoría simple del PE. En una segunda etapa, los mismos gobiernos de acuerdo con el presidente, designan a los miembros de la Comisión, la cual es aprobada o rechazada en su conjunto por el PE. Los candidatos a comisarios son escuchados por las comisiones parlamentarias *ad hoc*, lo que se

ha interpretado como una especie de investidura del PE, u otorgamiento de la confianza en relación al "gobierno" (la Comisión).⁴⁰

El PE también tiene la posibilidad de censurar a la Comisión, a través del voto de la mayoría de los miembros, obligándola a dimitir en su conjunto, pero tal situación nunca se ha presentado. Ejercita también una función de vigilancia continua sobre las actividades de la Comisión a través de interrogaciones escritas y orales -que en promedio alcanzan más de cinco mil al año- las cuales la Comisión está constreñida a responder. Además el PE aprueba el Reporte general sobre el estado del desarrollo del derecho comunitario, el programa anual de trabajo de la Comisión, así como una serie de reportes presentados sobre cada sector específico previsto en los tratados.

En relación al Consejo de Ministros, el PE ejercita un menor control, ya que sólo aprueba el programa de trabajo que es presentado cada seis meses por la presidencia en turno de la UE al inicio del mandato y discute el reporte presentado al final del mismo; así mismo, el Consejo debe responder a interrogaciones escritas y orales.

Respecto a otras instituciones comunitarias, el PE delibera sobre la relación que presenta el Alto Representante de la PESC⁴¹, así también sobre aquella que el Consejo europeo presenta cada año. El PE interviene también con un dictamen sobre la propuesta de quienes formarán los órganos directivos del comité ejecutivo de la Banca Central Europea (BCE), así como de los miembros de la Corte de Cuentas. El presidente de la BCE debe hacer un reporte anual al PE así como presentarse al menos cuatro veces al año, además de aquellas que requieran el PE. El control político sobre otras instituciones de la UE se ejercita a través de comisiones especiales instituidas según el caso a tratar, pueden ser de denuncia o investigación, pero éstas últimas tienen menos poderes que aquellas de acusación.

Por último, el PE nombra al Mediador, figura introducida por el Tratado de Maastrich, y puede también destituirlo. El Mediador presenta al PE un reporte de cada una de las denuncias que recibe de los ciudadanos respecto a casos de mala administración de las instituciones comunitarias, las cuales debe investigar y hacer saber a la institución involucrada, así también presenta un reporte anual al respecto.

c) Poderes en materia de presupuesto

Los poderes del PE respecto al presupuesto comunitario fueron los primeros en ser fomentados con los Tratados de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975), ya que inicialmente se limitaban a un dictamen consultivo sobre la aprobación. Actualmente el PE adopta el presupuesto junto con el Consejo a través del llamado "procedimiento de concertación". Sin embargo sólo tiene incidencia en los gastos y no en las entradas de recursos, pero sólo los gastos no obligatorios, es decir, aquellos no previstos por el Tratado de la CE, que precisamente son los más importantes.

⁴⁰ Bardi e Ignazi, 2004, 57

⁴¹ Política Exterior y de Seguridad Común, segundo pilar de la UE según el Tratado de Maastrich.

De acuerdo con el "procedimiento de concertación", el proyecto preliminar del presupuesto es presentado al Consejo por la Comisión, el Consejo lo transmite al PE que a través de dos lecturas puede aprobarlo, enmendarlo o rechazarlo en su totalidad. Si se presentara el último caso, el procedimiento reinicia con un nuevo proyecto hasta que éste es aprobado, que en caso contrario, el financiamiento de los gastos nos obligatorios se hace sobre la base del presupuesto del año anterior.

A través de una comisión de vigilancia, el PE da seguimiento a la ejecución del presupuesto comunitario para impedir fraudes y distorsiones en el uso de recursos. Cada año evalúa las operaciones de la Comisión, que es la encargada de la gestión del presupuesto y por lo tanto responsable de su ejecución. El control sobre el presupuesto tiene una importancia que vá más allá de los aspectos financieros de la UE, ya que implica en realidad un poder de control sobre las instituciones.

Balance de las fortalezas y debilidades de la legitimación funcional del PE

La dinámica de profundización progresiva de la UE a través de los tratados ha impulsado reformas con el objetivo de aumentar y fortalecer el rol e influencia del PE dentro del sistema político de la UE. Para lograr estos objetivos, el mismo PE ha perseguido una doble estrategia: una maximalista y otra minimalista.

Con la perspectiva "maximalista", se ha enfocado a la obtención de reformas fundamentales en las relaciones interinstitucionales, especialmente aquellas en relación al Consejo de Ministros. En 1984 esta estrategia llevo a la aprobación por parte del PE del *Proyecto del Tratado que crea la Unión Europea*, y que tuvo un rol importante en la creación de la Acta Única Europea. En 1990, en el contexto del debate sobre el *déficit democrático* el PE logró aprobar una serie de propuestas que se encaminaron, entre otras cosas, a la ampliación de sus poderes legislativos codecisionales con el Consejo, y el derecho a elegir al Presidente de la Comisión bajo propuesta del Consejo. Estas propuestas se plasmaron en los Tratados de Maastrich y Ámsterdam.

Por otro lado, la perspectiva "minimalista", ha sido el uso pleno de sus poderes existentes, aprovechando cada oportunidad que se le ha presentado para empujar sus propuestas. Desde esta perspectiva, por ejemplo, el PE ha interpretado el poder de "confirmación" conferido por el Tratado de Maastrich sobre el Colegio de Comisarios entrante, como poder de "poner bajo examen" a los comisarios designados y ha establecido numerosos acuerdos interinstitucionales con la Comisión y el Consejo, en materias del Presupuesto comunitario y las Comisiones de conciliación, que han mejorado su posición institucionales.⁴²

Como se ha señalado en las líneas anteriores, desde sus orígenes el PE nació con una posición de inferioridad *funcional*. Esta posición se agravó cuando aún en 1979, a pesar de gozar de una legitimidad de origen directa de los ciudadanos a nivel europeo, todavía en la

⁴² Nugent, 1999, 260

década de los ochenta, no podía promover juicios de nulidad frente a la Corte de Justicia Europea. El hecho que inicialmente el PE no pudiese promover juicios de nulidad, por ejemplo en el caso de violaciones al Tratado CE, significaba que no podía sustraerse a los poderes del Consejo que podían operar en su contra.

Esto significa, que el "arma" procesal que existe en la mayoría de los sistemas constitucionales democráticos y que utilizan las instituciones para defenderse de actos que consideran ilegítimos (o inconstitucionales) por parte de otros poderes, no estaba en manos del PE, ni mucho menos podía intervenir en aquellos juicios promovidos por otras instituciones. La Corte de Justicia corrigió esta situación "reescribiendo" poco a poco el Tratado comunitario a través de diversas sentencias en la década de los ochenta,⁴³ muchas de las cuales fueron promovidas por la Comisión -aliada del PE en el circuito supranacional- reconociéndole al PE el derecho de intervención, la legitimidad para promover recursos, la impugnabilidad de sus actos y el derecho de actuar para anular actos en su contra. Sólo el Tratado de Maastrich avaló aquello que en la práctica había ya hecho la Corte y que operaba en la práctica. Estas facultades se sumaron entonces a aquellas de control sobre las instituciones de la UE.

No obstante, su rol de vigilancia sobre la legalidad del proceso decisional comunitario quedó limitado a la defensa de sus propias prerrogativas. Lo que significaba que un acto comunitario que siendo ilegítimo -por la forma en cómo se pudiese adoptar- pero que no afectara los poderes del PE, no podía ser impugnado por éste. El Tratado de Maastrich solo había entonces codificado las sentencias de la Corte a favor del PE, pero sin aumentar su influencia. Esta situación fué corregida hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza que prevé que la legitimidad de los actos comunitarios son de interés de toda las instituciones y por lo tanto el PE puede impugnarlos si así lo considera necesario.⁴⁴

Respecto a los poderes del PE en materia legislativa, en la práctica son todavía limitados, ya que aún el procedimiento más avanzado, la codecisión, no se aplica de forma general. Quedan excluidos sectores de gran importancia como aquellos a la libre circulación de las personas, la agricultura, la competencia comercial, la política industrial y fiscal, aspectos en los cuales el PE sólo es consultado. Incluso, en ámbitos tan importantes como la política exterior y de seguridad común, dónde la *Europolity* es todavía débil, el PE solo tiene una función meramente consultiva ya que esta política está definida por el método intergubernativo. Por último, el Consejo Europeo decide las prioridades de la agenda comunitaria, dejando al PE actuar sobre un camino ya decidido.

Según Nugent, las debilidades del PE respecto a su poder de influencia en la legislación comunitaria se resumen en cuatro: 1) Quizá la más grande debilidad sea que no tiene plena autoridad "legislativa constitucional", es decir, que no es él órgano central que decide que si y que no debe convertirse en ley (acto comunitario). No tiene la capacidad de ejercer un rol plenamente "positivo" iniciando, desarrollando y convirtiendo en ley sus propias propuestas. Incluso su rol "negativo" es circunscrito porque aún cuando el procedimiento de codecisión y dictamen conforme le dan el poder de veto sobre determinadas propuestas

⁴³ Cfr. P. Ignazi e Serena Rossi, *art. cit.*, 160, *vid.* nota al pie

⁴⁴ *idem*, 162

legislativas, en base a ambos procedimientos el Consejo tiene el poder de rechazar las enmiendas del PE que son o no aceptadas por la Comisión, y de ignorar la oposición del PE en algunas propuestas legislativas. El Consejo puede incluso decidir de abstenerse por cualquier acción sobre propuestas legislativas no aprobándolas; 2) Aunque el PE trata generalmente de expresar su Dictámen lo más pronto posible, para garantizar que esté a disposición del Consejo en un estadio inicial de su deliberación, no es raro que el Consejo adopte una posición mucho antes y sólo en espera de la opinión del PE, lo que significa que el procedimiento de consulta tiene un efecto limitado; 3) Por último, el PE no es consultado sobre toda la legislación que aprueba el Consejo, y la mayor omisión se refiere sobre todo a los acuerdos externos que el Consejo concluye con terceros países y la UE sobre los cuales el PE no tiene derecho a ser consultado, por ejemplo los acuerdos comerciales no requieren la aprobación del PE (TCE, art. 133) y si lo hacen, se hace sobre una base informal, ya que es la Comisión la que lleva las negociaciones. Sólo interviene en casos de adhesión de nuevos miembros, lo cual es una situación esporádica, y en los acuerdos de asociación y de cooperación que tienen implicaciones sobre el presupuesto comunitario; y por último, 4) El PE no debe ser consultado -aunque en la práctica es informado- sobre los instrumentos legislativos de la Comisión, no obstante constituyan gran parte de la legislación comunitaria. Sin embargo, hay posiciones que señalan que en éste caso, la legislación que emana de la Comisión es altamente técnica y de naturaleza tal que requiere la toma rápida de decisiones.⁴⁵

Por otro lado, sus poderes de control son relativamente ambiguos. El poder de hacer dimitir a la Comisión nunca ha sido utilizado a la fecha dado que ésta es el principal aliado del PE frente a las otras instituciones de la UE. Sólo se han presentado dos *conflictos* en tal sentido. El primero en 1979, cuando el PE rechazó por primera vez el presupuesto presentado por la Comisión, pero que en realidad tuvo un valor simbólico para afirmar la presencia del PE en vísperas de las elecciones; y el segundo en 1999, cuando se presentaron dos mociones de censura que llevaron a la dimisión de la Comisión encabezada por Jacques Santer, una vez que una comité evaluó la naturaleza de las acusaciones.⁴⁶

Haciendo uso de sus facultades para aprobar los reportes de la Comisión, el PE influye -no obstante de forma indirecta- sobre el devenir de las futuras decisiones de aquella. Según Bardi e Ignazi, la relación de "confianza" entre el PE y la Comisión tiene un valor exclusivamente técnico y no tanto político, en tanto que no hay una relación orgánica entre mayoría legislativa y gobierno, como es característico de los gobiernos parlamentarios. Sin embargo esta afirmación podría ser equivocada, pues -habría que señalar- es más bien una relación similar a la existente en los sistemas presidenciales, donde los principales poderes obtienen su legitimidad de origen por dos vías similares, que a veces pueden coincidir (gobierno de mayoría) o no (gobierno dividido o todas aquellas variantes conocidas).⁴⁷

Sus poderes sobre el presupuesto comunitario son un arma de presión en relación a las otras instituciones comunitarias, pero con excepción de algunos escándalos -la gestión de J.

⁴⁵ Nugent, 1999, 232-234

⁴⁶ Bardi y Ignazi, 2004, 57

⁴⁷ *ídem.*

Santer ya citada-, no lo utiliza ya que significaría ir como se ha dicho, en contra de su aliado en el circuito supranacional que es precisamente la Comisión.

Las funciones de control del PE sobre las instituciones, sobre la legislación y el presupuesto de la UE, más que poderes formales, representan la única forma de ejercitar influencia política sobre el devenir de la *Europolity* ya que se hace presente a través de la deliberación y el debate. El PE ha adquirido así un poder "moral", es decir, legitimación en funciones, en tanto que es una especie de caja de resonancia de la opinión europea, que más allá de sus poderes previstos por los tratados, su voz difícilmente puede ser ignorada. Sin embargo, todos sus esfuerzos y su cada vez mayor influencia, los poderes del PE permanecen considerablemente inferiores si se compara con aquellos que tienen los parlamentos nacionales.

Como se ha descrito, la vía de legitimación funcional del PE ha sido un largo camino que sólo a partir de la entrada en vigor de la Acta Única Europea y el Tratado de Maastrich principalmente ha permitido al PE influir con mayores poderes en el sistema político de la UE. Haciendo uso de esos poderes el PE ha adquirido una posición central en tanto que es el órgano que imprime mayor democraticidad a la *Europolity*, que S. Gozi denomina "parlamentarización del sistema comunitario"⁴⁸ Un análisis más profundo sobre los poderes del PE podría llevar a argumentar que el déficit democrático de la UE se debe a que del PE no emerge un gobierno de una mayoría parlamentaria, y tampoco tiene *amplios* poderes sobre el ejecutivo comunitario (Comisión y Consejo). De hecho, ésta es una visión que comparten muchos académicos.

Sin embargo, si tomamos en cuenta de nuevo la idea de la "excepcionalidad" de la *Europolity* de Schmitter, estamos entonces ante una institución comunitaria que es representativa de los intereses en tanto que cumple con las características de un parlamento representativo, y dado que la UE es por "naturaleza" un *work in progress* lo que no se puede aún saber es si la dinámica de la *Europolity* se está encaminando -como todo parece- a que el PE se acerque al modelo de "Congreso" propio de los sistemas presidencialistas; o un modelo propiamente parlamentario, para que el ejecutivo surja de las mayorías en el PE. Resulta significativo que, pesar de que todos, o casi todos, los estados miembros de la UE son sistemas parlamentarios, no existan propuestas para hacer surgir del seno del PE el ejecutivo, lo que confirma por un lado, la tesis de la excepcionalidad de Schmitter y por otro, que evidentemente el PE *és* otra forma de parlamento propio de la *Europolity*, no de un sistema parlamentario ni presidencialista.

⁴⁸ Gozi, 2000, 169-182.

IV. Las elecciones al PE: la *débil* vía de legitimación de origen

La vía de legitimación de origen del PE, las elecciones, contienen ciertas deficiencias estructurales que han llevado a que en los últimos procesos electorales los niveles de votación hayan disminuido de 63% en una UE con 9 estados y una población superior a los 250 millones de personas, a 45% con 25 estados y poco más de 450 millones de habitantes.

A primera vista significa que cada ampliación –y por lo tanto un mayor número de población– no ha implicado un aumento de la votación ni siquiera al menos una tendencia estable, sino un declive electoral continuo. Ello se explica por al menos tres variables: 1) la ausencia de un sistema electoral único; 2) la debilidad de los europartidos, y a ello se agrega 3) la fuerte influencia de la política nacional en las elecciones europeas. Es la conjunción de estas tres variables y no cada una de forma independiente, que ha llevado a que la legitimidad de origen del PE haya disminuido constantemente.

Una de las principales características que sobresalen de la actual conformación de sistema electoral europeo es que –al menos hasta el 2004– las elecciones al PE se organizan como si fuesen 25 elecciones nacionales. Se puede decir que la lógica que se sigue en cada es elegir una delegación nacional para una institución “internacional”, y no son por tanto elecciones de un solo cuerpo electoral europeo. Las elecciones al PE son vistas en segundo orden respecto las nacionales dado que no ofrecen una perspectiva de cambio de gobierno ni de una ruta política existente. Las campañas se centran sobre todo a aspectos de nivel nacional, porque los problemas europeos no tienen resonancia ni crean un debate que sea del interés popular y que los incite políticamente. La división entre pro-europeístas, anti-europeístas y euro-escépticos no crea más que un debate insustancial. En los siguientes apartados se describen y analizan las variables antes citadas: el sistema electoral, los europartidos y se hace una evaluación de los resultados electorales y sus implicaciones para el PE.

El sistema electoral europeo

Por más de 50 años, uno de los objetivos de la UE ha sido llevar a cabo elecciones bajo un procedimiento uniforme. No obstante, después de la introducción del sufragio universal directo en 1979 y varias resoluciones del PE al respecto, lo único que se ha logrado es la concordancia (*commonality*) o armonización de los diversos sistemas electorales nacionales en torno a la distribución proporcional de escaños, pero no existe un procedimiento común para todo el sistema político europeo.⁴⁹

Desde la firma del Tratado de la CEE existían la disposición sobre de la elección directa de los parlamentarios, prescribiendo la elaboración de un procedimiento electoral “uniforme”,⁵⁰ pero fue en 1976 cuando el Consejo decidió poner en ejecución la elección,

⁴⁹ Mather, 2005, 30; Bardi e Ignazi, 2004, 60

⁵⁰ Apartado 3 del artículo 21 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, apartado 3 del artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y Apartado 3 del artículo 108 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

quedando en suspenso la uniformidad del procedimiento. Hasta antes de 1979 los miembros del PE eran designados por los parlamentos nacionales de cada país miembro de la UE. En las primeras elecciones cada país aplicó sus propias disposiciones en materia electoral⁵¹, y ya en 1984 cuando se acercaba la segunda elección en la historia del PE, por primera vez un parlamentario del partido liberal presentó una propuesta para crear un sistema electoral europeo, pero no tuvo éxito.

En el Tratado de Maastricht (1992) se plasmó una nueva disposición al Tratado de la CE (*art.190, 4*) donde se señalaba que las elecciones se debían llevar a cabo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los estados miembros y era el PE que debería llevar a cabo una propuesta que el Consejo al final debería aprobar de manera unánime. En el Tratado de Ámsterdam (1997) aparece nuevamente la posibilidad de un procedimiento uniforme, indicando que se debían crear “principios comunes con objeto de realzar la legitimidad democrática del PE y reforzar el sentimiento de ciudadano de la unión europea.”

El 15 de julio de 1998 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo basada en el informe del parlamentario griego Georgios Anastassopoulos.⁵² Dicho informe es relevante en muchos sentidos: señalaba la importancia del sistema proporcional para las elecciones al PE, la necesidad de “repartir un determinado porcentaje de escaños –el 10%– siguiendo el sistema electoral proporcional en el marco de una circunscripción única constituida por el territorio de los Estados miembros”, un umbral mínimo opcional no superior al 5%, las ventajas del Voto Preferencial pero también opcional, así como el establecimiento de listas para lograr la paridad entre hombres y mujeres.

Si bien este proyecto no prosperó en su totalidad, para 2002 se emitió una decisión del Consejo donde se señala que el sistema electoral las elecciones debe ser basado en la representación proporcional utilizando el sistema de listas o el voto transferible, dejando la decisión a los estados miembros de permitir votación por listas y/o voto único transferible, así como constituir circunscripciones y el establecimiento de límites en gastos de campaña. Con la entrada de nuevos miembros se continuó con el proceso de concordancia de las disposiciones en materia electoral, sobre todo con aquellas relativas al derecho al voto activo y pasivo de los ciudadanos europeos, pero siempre dejando a los estados miembros el control del proceso electoral.

Como se puede observar, la cuestión del sistema electoral común para las elecciones al PE ha estado en la agenda prácticamente desde la fundación de la UE y la presión ha ido aumentando cada vez que se acerca un nuevo periodo electoral. El debate sobre el procedimiento se ha desarrollado en torno a la uniformidad, por ello es que a la fecha las propuestas han apuntado hacia la armonización de las leyes nacionales y menos a un

⁵¹ Acta Relativa a la Elección de los Representantes en el Parlamento Europeo por Sufragio Universal Directo, Anexa Aala Decisión del Consejo De 20 De Septiembre De 1976, (Do L 278 De 8.10.1976) (76/787/Ceca, Cee, Euratom)

⁵² (PPE, GR) A4-0212/98

procedimiento único para todos. Hasta hora se ha logrado un consenso respecto a las normativas relativas al voto, que son particularmente favorables para los ciudadanos europeos, como el derecho al voto de los no-nacionales residentes en un país miembro y la posibilidad de presentar candidatos al PE en el estado miembro donde reside, medidas que fueron adoptadas en diciembre de 1993.

La concordancia o tendencia a la uniformidad se explica inicialmente por algunas características comunes: los europarlamentarios se eligen cada cinco años bajo un sistema proporcional de asignación de escaños. En todos los estados miembros de la *Europolity* la edad mínima para votar son 18 años. Sólo en Bélgica, Luxemburgo y Grecia, el voto es obligatorio. Las elecciones no se celebran necesariamente el mismo día en todos los países, pero si existe una fecha límite precisa; en las elecciones del 2004 la mayoría de las elecciones se llevaron a cabo el 13 de junio pero, por ejemplo, en Italia y en República Checa se llevaron a cabo en dos días, y en países como Irlanda, Reino Unido y Países Bajos se celebraron pocos días antes. (*Cuadro.1*)

Respecto al método de asignación de escaños, hasta 1999, con excepción de Gran Bretaña, todos los países miembros de la UE compartían el principio de la representación proporcional. Francia adoptó este sistema desde 1979 no obstante que para sus elecciones internas, tanto para la Asamblea como para presidente prevé el sistema mayoritario con *ballotage*, el cual incluso estaba permitido utilizar inicialmente si algún país lo contemplaba en su legislación. Durante varios años Gran Bretaña mantuvo celosamente su regla electoral mayoritaria, y fue hasta 1999 que aplicó el sistema proporcional y, como se ha señalado, en octubre de 2002 se hizo obligatoria la adopción de este sistema para todos los futuros estados miembros. Cada proceso de ampliación ha implicado para los estados miembros una adaptación de sus leyes electorales respecto al número de parlamentarios a elegir al PE, y con excepción de Alemania y Luxemburgo, todos los países ha visto modificado el número de parlamentarios de forma negativa; en la última ampliación, Gran Bretaña e Italia fueron los más “afectados”. (*Cuadro.2*)

No obstante, existen características significativamente divergentes que convierten las elecciones al PE en un proceso diferenciado dadas las tradiciones político-culturales de cada estado miembro de la UE y que tienen importantes implicaciones en la asignación de escaños y en la representación de grupos subnacionales. Entre las principales se encuentran:

1) *La barrera de acceso*: 14 países no contemplan ninguna barrera de acceso para que los partidos puedan acceder al reparto de escaños; 8 contemplan una barrera del 5% (Alemania, Francia, República Checa, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovaquia); Suecia y Austria una de 4%, y por último Grecia con 3%.

2) *La posibilidad de expresar el Voto de Preferencia*: 15 países contemplan el voto de preferencia (Bélgica, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Austria, Finlandia, República Checa, Chipre, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia); 7 países no (Alemania, Francia, Grecia, España, Portugal, Estonia y Hungría). Gran Bretaña e Irlanda son dos casos especiales; en el primero, se aplica el Voto Único Transferible solo en Irlanda del Norte, mientras que en el resto -Inglaterra, Escocia y País de Gales- no existe

esa posibilidad; y en Irlanda y Malta se aplica el VUT a todo su territorio, que como se sabe, el primero es el arquetipo de este tipo de voto que genera una alta proporcionalidad.

3) *Los Colegios o circunscripciones*: de los 25 países, 19 contemplan al territorio nacional como una circunscripción y solo 6 (Alemania, Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Irlanda y Polonia) establecen colegios electorales subnacionales con ciertas diferencias.

En Alemania la elección de los parlamentarios se efectúa mediante listas de cada uno de los estados federados o si existen, mediante listas nacionales, pero el recuento de los votos se efectúa a nivel federal; si un partido presenta listas de estado federado, todos los escaños que gane se reparten entre las distintas listas que existan en aquel. Bélgica, debido a su diversidad lingüística y cultural, tiene el sistema más complicado: desde 1994 las circunscripciones se dividen en Flamenca, Valona, Bruselas, y la Germano-parlante. Además existen tres colegios electorales: francés, neerlandés y alemán; las personas inscritas en la lista de electores de la circunscripción electoral de Bruselas - Hal-Vilvorde pertenecen al colegio electoral francés o al neerlandés, según la opción que hayan escogido. De los 24 escaños belgas, 14 corresponden al colegio de lengua neerlandesa (Flandes mas la parte de la circunscripción de Bruselas), 10 al colegio de expresión francesa (Valonia mas parte de la circunscripción de Bruselas) y 1 al colegio de habla alemana.

Italia se divide en cinco regiones, Noroeste, Nordeste, Centro, Sur, e Islas. Pero el cómputo de votos y la distribución de escaños se hacen a nivel nacional, que establece el *quórum*, dividiendo entre el número de votos a nivel nacional y el número de parlamentarios a elegir, obteniendo de tal forma el número de votos necesarios para acceder a la repartición de escaños. Los votos se reparten en las circunscripciones y los restos se suman a nivel nacional, permitiendo así a los partidos políticos pequeños estar representados. Si en una circunscripción una lista obtiene un número de votos insuficiente para la obtención de un escaño, se transfieren esos votos a la circunscripción en la que la lista del partido de que se trate haya obtenido la mayoría relativa de votos, así todos los partidos se benefician de una transferencia de votos a nivel nacional.

Reino Unido (Inglaterra, Escocia y País de Gales) reparte los 78 escaños a elegir en 11 circunscripciones (Eastern, East Midlands, Londres, North East England, North West England, South East England, South West, England, West Midlands, Yorkshire y Humber, Escocia y el País de Gales) mas Irlanda del Norte, haciendo un total de 12, los parlamentarios correspondientes a esta ultima se eligen por representación proporcional basada en un sistema de VUT.

Irlanda se divide en 4 regiones (Dublín, Munster, Leinster, y Connacht y el Ulster). La formula es cuasi-proporcional ($\text{votos emitidos} / (\text{escaños} + 1) + 1 = \text{cuota electoral}$), con voto único transferible. En la papeleta de votación figura la lista de los candidatos por orden alfabético. Cada elector vota por un candidato e indica además por orden de preferencia los candidatos a los que debe darse el voto en el caso de que el candidato de su primera elección hubiera recibido ya un numero mayor de votos que el necesario para la elección, o hubiera quedado eliminado por no haber recibido suficientes votos. Por ultimo, Polonia se divide en 13 distritos electorales que comprenden todas las regiones

provinciales, pero no se fija un número de escaños para cada distrito, ya que la asignación se hace sumando los votos de cada partido a nivel nacional.

Otra diferencia sobresaliente es la relación habitantes/europarlamentario, ya que existen disparidades muy marcadas, saliendo afectados los estados con mayor población: Alemania 833,704/1, Francia 764,489/1, e Italia 741,590/1. En países con menor población la relación la ser menor, asegura una “mejor” representatividad: Malta 78,928/1, Luxemburgo 74,717/1, y Chipre 119,186/1, por ejemplificar. (*Cuadro 4*) Este desequilibrio ha ido cambiando no solo dadas las diversas tasas de crecimiento demográfico en los estados miembros sino también por los procesos de ampliación. La razón de la persistencia se debe a que los escaños en el PE son asignados no sobre una base de igualdad nacional, sino de la necesidad de garantizar a los estados mas pequeños una representatividad que les permita no ser marginados del proceso decisional por los estados grandes.

La falta de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, se ha dicho, es una desventaja para el desarrollo del proceso electoral para elegir al PE. Los argumentos para promoverlo señalan que garantizaría una mayor representatividad de las diferentes tendencias políticas europeas en el Parlamento Europeo. Incluso a largo plazo, el PE desea evolucionar hacia una circunscripción única en toda la Unión Europea; todavía, el Proyecto de Constitución Europea -en curso de ratificación- pide la adopción de una ley o ley marco europea que establezca las medidas necesarias para uniformar el procedimiento electoral.

Sin embargo habría que evaluar también que, si bien la adopción del sistema proporcional asegura una mayor representatividad principalmente a las minorías, en tanto que tienden a convertir con mayor precisión los votos en escaños, generan pocos votos desperdiciados, etc., también es cierto que funcionan mejor allí donde existe un sistema de partidos consolidado. La mayoría de los estados miembros de la *Europoliy* son democracias consolidadas con partidos políticos fuertes a nivel nacional, pero no se puede decir lo mismo a nivel de los europartidos. Es entonces que las desventajas de un sistema proporcional se hacen presentes como el débil vinculo entre los representados y los europarlamentarios, además de que facilita la aparición de partidos extremistas, lo que ha permitido la presencia de grupos anti-europeístas en el mismo PE.

La debilidad de los europartidos

El análisis de los europartidos en un tema que necesitaría estudiarse aparte, en este caso nos centraremos únicamente en su conformación y dificultad para atraer electores, dada su debilidad estructural, condición que disminuye la legitimidad de origen del PE. Los partidos políticos han estado presentes en la historia del PE desde sus inicios, ya que la Asamblea Parlamentaria de la Ceca y de la CE, antecedente directo del actual PE, se componía de grupos parlamentarios partidistas de origen nacional, es decir partidos ideológicamente afines provenientes de diversas naciones, y aunque se apoyaban en las federaciones transnacionales de partidos ya presentes, no existían partidos europeos propiamente. Por lo cual las primeras elecciones fueron un evento muy importante para la evolución de los partidos a nivel comunitario (europartidos). Sin embargo su actual

configuración es aun difusa por las razones que trataremos de explicar a continuación. La importancia de los partidos políticos a nivel europeo representa un elemento básico del análisis del sistema político de la UE, ya que constituyen uno de los enlaces naturales entre la sociedad y las instituciones. Los europartidos operan en ambos circuitos institucionales de la UE, tanto en el intergubernativo (Consejo de Ministros y Consejo de la Unión) como en el supranacional (el PE y la Comisión).

Los europartidos tienen tres dimensiones: *a) Los grupos parlamentarios*, que comprenden a los europarlamentarios de varios países que pertenecen a las mismas familias partiticas o a partidos nacionales ideológicamente compatibles los unos con otros; *b) Las organizaciones extraparlamentarias*, que se dividen a su vez en dos, *b.1) las Federaciones Transnacionales*, en el caso de las familias partiticas mas importantes y consolidadas como el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Socialista Europeo (PSE), la Federación de Partidos Liberales, democráticos y reformistas europeos (FELDR), también, con algunas diferencias, la Federación de los Verdes y; *b.2) estructuras menos formales de coordinación internacional*, como el Partido Democrático de los pueblos europeos-Alianza Libre Europea (Pdpe-Ae); los mismos Verdes en un tiempo pertenecían a esta categoría, pero los cambios que se han sucedido a su interior los ha encaminado hacia la transnacionalización⁵³; y por último *c) Los partidos nacionales*, los cuales están presentes a nivel europeo en cuanto que ellos actúan eficazmente en la política de la UE y hasta ahora, son el único enlace entre el sistema político de la UE y la sociedad civil.⁵⁴ (*Fig. 3*)

En el curso de los años, después de la primera elección con sufragio universal, el sistema de partidos a nivel europeo ha sufrido importantes cambios, y solo tres de sus dos componentes originarios, los socialistas (PSE), los populares (PPE-DE) y los liberales (Feldr) permanecen casi iguales. Pero también estos grupos han sufrido cambios a su interior, ya sea por las ampliaciones de la UE como por los realineamientos entre ellos. Otros grupos parlamentarios han desaparecido, por ejemplo, los tres que se habían formado después de las primeras elecciones, los Demócrata Europeos (DE), la Alianza Democrática Europea (ADE) y el Grupo para la Coordinación Técnica y la defensa de grupos y miembros independiente (CDI), se desvanecieron respectivamente en la 3ª, la 4ª y al inicio de la 2ª legislatura. Otro ejemplo, en 1995 la ADE se fusiono con el grupo monopartidista Forza Europa (FE), versión europea de Forza Italia, creándose la Unión para Europa (UpE). El grupo sobrevivió a las elecciones de 1999, no obstante la absorción de FE y de su componente histórica, el *Rassemblement pour la République* (RpR) por parte del PPE. Lo que en su momento fue el grupo comunista sufrió tantas transformaciones y escisiones que ahora se considera un grupo diferente. Uno de sus sostenedores, la Izquierda Unida (IU) se disolvió en el PSE, más o menos al mismo tiempo que el DE fué absorbido por el PPE. Después de 1999, los comunistas fueron disueltos de forma oficial dado que carecían de homogeneidad política.

⁵³ La Fepv, tiene criterios de transnacionalización, es Pan-europea, es decir abierta a todos los partidos “hermanos” de toda Europa, pero no euro-específica, en tanto que no ha reforzado su identidad. L. Bardi, “I partiti e il sistema partitico dell’Unione Europea” en Fabbrini (a cura di), 2002, 251

⁵⁴ *Ídem.*

En la legislatura de 2004-2009 con la presencia de nuevos integrantes provenientes de los 10 nuevos países, los grupos al interior del PE se han realineado y son: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos, el Socialista, la ADE, el grupo formado por los verdes y la Alianza Libre Europea, el grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea y la Izquierda Verde Nórdica, el grupo Independencia y Democracia, y el de Unión por la Europa de las Naciones.

Los cambios en la composición de los grupos del PE suceden en el curso de las legislaturas y no solo cada vez que hay elecciones. Tanto los procesos electorales de 1999 y 2004 fueron los que tuvieron efectos mas evidentes sobre el equilibrio entre los grupos del PE, al conformar a las tres fuerzas históricas. Pero las elecciones de 1999 fueron importantes ya que apareció por primera vez un grupo totalmente nuevo, el Europa de la Democracia y la Diversidad (EDD) que represento la primera expresión a nivel europeo de los partidos anti-europeístas entre los cuales el mas consistente fue el francés Cpt⁵⁵ con seis miembros.

De forma sintética, se puede decir que en la historia del PE han existido tres tipos de grupos parlamentarios en el interior del PE, -además de los no-inscritos-: *grupos transnacionales*; los grupos *multipartidistas*, y los grupos *monopartidistas*, estos últimos han desaparecido en el tiempo, y es difícil que vuelvan a aparecer dado el gran numero de países que conforman actualmente la UE. La primera categoría consiste a los grupos estrechamente relacionados con las tres federaciones transnacionales históricas que se formaron inicialmente con la concurrencia de partidos de larga trayectoria a nivel nacional en los estados miembros: *i)* el PSE, conformado con los laboristas ingleses, social demócratas alemanes, el Partido Socialista francés e italiano; *ii)* el PPE, con la DC italiana, la CDU de Alemania y diversos partidos de inspiración católica; y *iii)* la FELDR, conformado por los partidos liberales de los estados miembros. Estos han constituido el núcleo del sistema de partidos a nivel europeo. Los grupos multipartidistas constituyen una categoría menos estable, compuesta de grupos relativamente antiguos y otros nuevos -entre ellos los verdes-; mientras que los grupos monopartidistas, como De y ADE han desaparecido para integrarse a grupos transnacionales como el PPE.

Si bien el Art. 191 del Tratado de Niza subraya la importancia de los europartidos para el impulso de la integración y para fomentar una “conciencia europea”, hasta ahora son los partidos nacionales los que mantienen el monopolio en el debate y desarrollo de la política europea, lo que impide el desarrollo de verdaderos partidos europeos. Las tres dimensiones deberían idealmente constituir las tres “caras” de las organizaciones europartidistas: los partidos nacionales ya corresponden al “partido en el territorio”, las organizaciones extraparlamentarias corresponderían a la “organización central del partido”, mientras que los europarlamentarios pueden ser vistos al menos en parte como “el partido en los cargos públicos”. La integración de las tres dimensiones parece necesaria para que pueda existir un completo sistema de europartidos. Sin embargo, esta perspectiva tiene pocas posibilidades de realizarse a mediano plazo y ello significa que los partidos nacionales seguirán monopolizando la política europea, no obstante que su importancia radica en que han impulsado en desarrollo de los mismos partidos a nivel europeo.

⁵⁵ Chasse, Pêche, Nature, Traditions.

Las federaciones transnacionales son sin duda las instituciones más débiles desde el punto de su visibilidad, de la fuerza de los inscritos, de la profesionalización y de su fuerza financiera. Al contrario, los grupos parlamentarios han demostrado ser capaces de grandes progresos gracias a la presencia de varios incentivos, como los recursos económicos y materiales al interior del PE así como la posición de los europarlamentarios dado su cargo institucional. Sin embargo, aún no es fácil definir hasta que punto se establecerá la expansión de los europartidos ni como será el entrelazamiento entre las federaciones transnacionales y los grupos parlamentarios. Todo indica también serán los tres principales grupos los que continuarán dominando la escena en el PE, en tanto que los grupos pequeños y/o partidos independientes, estarán marginados de la discusión y para hacer efectivo su potencial, han tenido que integrarse a los grandes grupos, incluso a costa de perder su identidad.⁵⁶

A la fecha existen dos incentivos muy importantes para la consolación de los europartidos. En 2004 entró en vigor el *Estatuto de los partidos Europeos* el cual, sobre todo, otorga personalidad jurídica a los partidos a nivel comunitario bajo ciertas condiciones: 1) tener personalidad jurídica en el Estado miembro en el que el partido tenga su sede, 2) contar con representación en el PE o en los parlamentos nacionales o regionales, como mínimo en una cuarta parte de los Estados miembros, 3) haber obtenido como mínimo un 3% de los votos en las últimas elecciones al Parlamento Europeo en cada uno de dichos estados miembros (una cuarta parte), 4) respetar los principios de la Unión Europea y, 5) haber participado en las elecciones europeas o haber manifestado su intención de participar en ellas.⁵⁷ Por otro lado, la aprobación por parte del PE en concordancia con el Consejo del *Estatuto de los Diputados Europeos* en junio de 2005, que no obstante entrará en vigor hasta 2009, genera un incentivo más, ya que resuelve las disparidades de los salarios entre los europarlamentarios, los cuales serán retribuidos con el presupuesto comunitario.

En suma, los europartidos, y específicamente, su núcleo duro, los grupos parlamentarios, aún son débiles principalmente por tres razones:

i) Dependen mucho del peso de los partidos nacionales, los cuales influyen fuertemente en la selección de los candidatos y en el futuro de los europarlamentarios. Como lo ha demostrado S. Hix,⁵⁸ cuando hay un conflicto al interior del PE entre la posición del grupo y la posición de un partido nacional, los europarlamentarios tienden a votar en contra de su grupo y a favor de la posición del partido que los apoya en su país de origen. Lo anterior es más probable allí donde existen listas cerradas (*Cuadro 1*) porque los partidos tienen mayor influencia sobre la carrera de los europarlamentarios;

ii) Si bien las organizaciones transnacionales en 1979 se perfilaban como una condición importante del desarrollo de los europartidos y por lo tanto de la democracia en la UE, hasta ahora son organizaciones muy débiles, sus componentes deben justificar sus acciones

⁵⁶ Cfr. El análisis de Tapio Raunio y Matti Wiberg, 2002, "Controlling outcomes: Voting power in the European Parliament 1979–2000", en *European Integration*, Vol. 24, No. 2, pp. 75–90

⁵⁷ http://europa.eu.int/scadplus/glossary/eu_parties_status_es.htm

⁵⁸ Simon Hix, 2002, 14

a nivel nacional, tienen un difuso aparato burocrático lo que deja a los europarlamentarios en una condición de subordinación. Y cómo ya se señaló, hasta 2004 sus recursos no emanaban del presupuesto comunitario, por ello es posible que después de las últimas elecciones la situación empiece a cambiar;

iii) La principal debilidad radica en la poca capacidad que los europartidos tienen para hacer relevantes las elecciones al PE a los ciudadanos. Los actuales europartidos no están abiertos a la sociedad, son auto-referenciales porque su relación con la ciudadanía es casi nula, incluso los candidatos al PE mas europeístas prácticamente tienen que ir a buscar a los electores "puerta a puerta" y "Europa es una mercancía que poca gente compra".⁵⁹ La incapacidad de los candidatos al PE para fomentar la participación es que no cuentan con partidos estructurados y cohesionados, y no podría ser de otra forma, ya que es difícil encontrar puntos de referencia política en un espacio conformado por 25 culturas políticas diferentes. La única diferencia ideológica que existe es entre "europeístas" y "no europeístas" y éstos últimos hacen paradójicamente política a costa de la UE.

Cómo votan los europeos

Las primeras elecciones al PE se esperaban que fuesen un vuelco en la vida política de la UE, sin embargo no fue así. La baja valoración del evento se hizo presente incluso antes de las elecciones cuando solo el 37% de los ciudadanos europeos consideraba importante al PE, ello quizá se explica porque en ese momento el PE aún tenía pocos poderes y las elecciones a ese nivel eran una novedad que difícilmente podía mover a los electores en masa. La participación electoral alcanzó un 62.3%, y se esperaba que fuese aumentando en la medida que el PE comenzaba a tener una legitimidad incontestable y por lo tanto podría hablar en nombre de los ciudadanos a nivel europeo. A la luz de los años, lo que se observa es que fue la tasa de participación más alta que han tenido estos procesos, ya que los siguientes fueron marcados por un crecimiento progresivo del abstencionismo. (*Gráfica 1*)

Los niveles de votación han variado de país a país por algunas circunstancias específicas. En Bélgica es donde se han presentado los más altos porcentajes de votación desde 1979, superior al 90% en todos los procesos. Ello se explica porque en Bélgica, además de Luxemburgo y Grecia que también tienen altos índices de votación, existe el voto obligatorio. Sin embargo no es una variable absoluta, ya que en Grecia la votación ha sido oscilante. En efecto, Luxemburgo y Bélgica no solo son países fundadores de la UE, sino que en general su población tiene altos índices de comportamiento político pro-europeo. Contrariamente, en el Reino Unido es donde existen los más bajos niveles de votación desde 1979, con excepción de 1999, que fue superado por los Países Bajos. Este caso se explica porque los ciudadanos ingleses tienen un comportamiento que va del anti-europeísmo al euro-escepticismo, el cual ha sido favorecido por los diversos gobiernos ingleses; la conflictiva relación entre el Reino Unido y el proceso de integración europea es histórica, por ejemplo, la decisión de no adoptar el Euro, además de las razones económicas, fue también una decisión política.

⁵⁹ L. Bardi, 2005, Apuntes de la lección "Democrazia, Istituzioni e Costituzionalizzazione dell' UE", Università di Bologna, Italia, marzo.

Italia es el país con mayor comportamiento pro-europeísta, no solo de sus ciudadanos sino también de un sector importante de los políticos, y ha presentado de cierta forma índices estables de participación -en relación a otros-, aunque en declive, de un 84.9% en 1979 a un 73.1% en 2004, una deducción del 10% desde las primeras elecciones. En Alemania y Francia, dos países fundadores de la UE, la votación ha ido en declive hasta alcanzar menos del 20% de participación en 2004 que aquella que se había presentado en el primer proceso electoral. (*Cuadro 3*)

Los comicios de 2004 fueron relevantes por varias razones, pero principalmente por el ingreso de 10 nuevos estados a la UE. 384 millones de electores de los 25 países que ahora conforman la UE, debían elegir a 732 diputados, pero sólo el 44% acudió a las urnas. En Italia sólo votó el 68% de los electores; en España el abstencionismo fué de alrededor del 54%. En Alemania el descenso en los niveles de votación fué "dramático" del 60% que había sido la media de votación para estas elecciones, alcanzó solo 43%. Mientras que en Francia se presentaron a votar sólo el 44% de los electores. Fué la tasa de abstencionismo más alta en la historia de las elecciones al PE. Incluso, encuestas de días previos a las elecciones ya habían mostrado la tendencia que desde 1979 se presentaba: un amplio segmento de los ciudadanos mostraban ya poco o nulo interés en las elecciones al PE.⁶⁰

En las mismas elecciones se eligieron por primera vez los europarlamentarios de 10 naciones de Europa del Este que apenas ingresaron en la UE, se pensaba que el proceso electoral sería una demostración del interés de los ciudadanos de esta zona hacia la construcción de la democracia europea. Pero la lectura de los resultados lleva a dudar si los ciudadanos de los antiguos países socialistas están convencidos de que la UE resolverá o paliará los problemas que arrastran desde hace ya varias décadas, pues la participación electoral no alcanzó siquiera el 30% de los votantes potenciales. En el caso de los antiguos 15 países de la UE, la participación media fue del 47,7%, mientras que en los 10 nuevos, del 28,7%. Un análisis publicado por la Comisión Europea señala que, respecto a las elecciones anteriores a nivel nacional de cada uno de los 10 nuevos miembros de la UE en 2004, la diferencia de la participación para las elecciones europeas es de menos 30% en promedio.⁶¹ (*Cuadro 4*)

En las elecciones al PE lo que se ha notado es que los electores tienden a evaluar al grupo en el poder. Ejemplo de ello también son las elecciones de 2004, donde la mayoría de los electores votaron castigando al euro partido que tenía relación con el partido nacional en el poder, situación que se presentó especialmente en grandes países como Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. En Alemania el Partido Socialdemócrata (SPD), mayoritario de la coalición de Gobierno en 2004, sólo logró un 21,5% (23 escaños, 10 menos de los que tenía) de los votos, el resultado más bajo de su historia a nivel nacional, ya que en 1999 había obtenido el 30,7% de los sufragios. Mientras que la oposición cristianodemócrata (CDU-CSU) obtuvo el mayor número de votos con un 44,5% del total. Los Verdes fueron el único partido que a pesar de estar en la coalición de gobierno no fue castigado, en parte porque centró su campaña en temas europeos contrariamente a la mayoría de los partidos

⁶⁰ Cfr. European Commission. Flash Eurobarometer 162, "Post European elections 2004 survey", July 2004

⁶¹ *ídem*, 5

políticos alemanes, consiguiendo 11,9% de votación, (13 escaños, seis más que en 1999) casi el doble que en 1999. Francia fue otro caso publicitado, donde el Partido Socialista obtuvo el 29,03% de los votos, frente al 16,63% del partido en el poder, UMP. No obstante otros partidos de tendencia centro-derecha y derecha aumentaron sus porcentajes.

Las explicaciones de la tendencia a la baja de la participación electoral en las elecciones al PE se pueden resumir de la siguiente forma: *a)* La más común, de carácter general, es que en todas las democracias, existe una tendencia a la disminución de la participación cuando aumenta el número de votantes, pero también cuando estas ya están consolidadas, el conflicto político está contenido en las instituciones y el debate dejar de atraer a un sector de los ciudadanos; *b)* Las características del mismo sistema electoral, la presencia o no del voto obligatorio es un factor decisivo; *c)* La concomitancia de elecciones nacionales y europeas, allí donde existe una sobreposición de elecciones en el mismo día, favorece la participación en las europeas, pero no significa que favorezca a los partidos, si como ya se señaló, los ciudadanos pueden castigar “por completo” al gobierno en turno; *d)* No existe en realidad un desconocimiento de la “existencia” del PE, sino que a pesar de ser evaluado positivamente, se le ve lejano y distante de las preocupaciones de los ciudadanos, además de cierto escepticismo acerca de sus funciones y su influencia sobre la política comunitaria.

Las campañas electorales al girar en torno a temas nacionales, impide que se “europeíze” la discusión en sentido positivo, es decir, que se vea a la UE como un espacio institucional para canalizar *inputs* y obtener *outputs*. Muy al contrario, el debate se politiza negativamente, no solo durante el periodo pre-electoral, sino cuando no hay elecciones, ya sea por las decisiones de la Banca Central, de la Comisión, o de las Agencias o Comités especializados como el de las regiones, los partidos políticos nacionales en el gobierno o no, contrarios a estas decisiones, tratan de capitalizar los posibles efectos negativos de las decisiones para ir en contra de la UE; los efectos positivos por el contrario son minimizados o ignorados, así cuando se presentan las elecciones, al PE se le ve como parte del conjunto de instituciones que tienen efectos negativos sobre determinado país.

V. A manera de conclusión: el debate en torno el déficit democrático

El déficit democrático es un concepto que al menos tiene dos perspectivas, una hace referencia a todo el sistema político de la UE, y otra al PE en específico. La primera acepción indica el desequilibrio entre los poderes de las instituciones de la UE y la poquísima capacidad de los ciudadanos de la UE de influenciarlas. Esta perspectiva señala que dada la forma en cómo son nombrados los miembros de las instituciones de la UE, con excepción del PE, la *accountability* y la responsabilidad pública entre estas instituciones son débiles democráticamente. La *Europolity* no sería una democracia en sentido amplio, es inaccesible al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento; de tal forma que el déficit democrático refleja la percepción de la ciudadanía sobre el sistema político de la UE: dominado por una institución que acumula los poderes legislativo y ejecutivo, el

Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática directa, la Comisión, aunque se someten a un voto de confianza del PE y responden colectivamente ante el mismo.⁶²

La que se refiere específicamente al PE -aunque sólo de manera metodológica ya que no está desvinculada de la primera- parte de la fórmula de David Marquand según la cual el déficit democrático es el desequilibrio entre legitimación popular del PE y sus poderes efectivos.⁶³ En parte durante las últimas etapas de la integración europea, la cuestión de la democracia en la UE se ha planteado de modo cada vez más apremiante y éste desequilibrio se ha atenuado. Los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza han incorporado y reforzado el principio de legitimidad democrática en el sistema institucional, fortaleciendo los poderes del PE en materia de designación y de control de la Comisión además de otras instituciones comunitarias y ampliando sucesivamente su influencia sobre el proceso legislativo.

Los argumentos desarrollados en los apartados anteriores han descrito en que consiste el déficit democrático en sus dos vertientes a veces sin hacer referencia directa. Habiendo analizado el progresivo aumento de poderes del PE, principalmente a partir de la AUE, su legitimación en funciones ha ido en aumento, ya que dispone de algunas técnicas de control similares a aquellas del derecho parlamentario clásico y su ejercicio lo hace una institución cada vez más importante en el proceso decisional comunitario. Cada aumento de poderes del PE ha significado también la "parlamentarización" del sistema comunitario.⁶⁴ No obstante es aún es insuficiente porque los desequilibrios persisten y los beneficiarios de las deficiencias de los poderes del PE son los gobiernos nacionales que influyen fuertemente a través del Consejo de Ministros y el Consejo Europeo.

La política nacional ha dominado y continúa dominando la política al interior de la *Europoliy*. Los electores aún eligiendo al PE, no ejercitan un control sobre la Comisión Europea ni sobre el Consejo, es decir el poder ejecutivo de la UE. La Comisión es una institución no-mayoritaria, no es electa como otros ejecutivos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales, ni es propiamente de derivación parlamentaria como sucede en los sistemas parlamentarios. Y los miembros del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros representan el interés "nacional" menos que el interés de una facción o tendencia política del electorado cómo sucede en el ámbito nacional.⁶⁵

En todos los procesos electorales de carácter europeo (elecciones al PE, referendums, etc.) hasta ahora también ha sido la política interna la que ha influido en los resultados finales, ya que los mismos partidos utilizan estas elecciones para medir su popularidad, y los ciudadanos las utilizan para evaluar al gobierno en turno. No obstante, el progresivo abstencionismo en la UE de los 15 y la poquísima afluencia en los 10 estados miembros recientemente integrados, no puede verse como un comportamiento normal del electorado, ya que erosiona la endeble legitimidad del PE. (*Gráfica 2*)

⁶² Daniela Sicurelli, "Glossario", en S. Fabbrini (a cura di), 2002, 364

⁶³ Ignazi e Rossi, *art. cit.*, 152

⁶⁴ S. Gozi, 2000, 169-171

⁶⁵ A. M. Sbragia, 2004, 44-47

Cada proceso de ampliación no ha contado con un proceso de profundización de la misma magnitud. Si bien se contempla que para ingresar a la UE los nuevos miembros deben adaptar el *acquis communautaire*, entre otras condiciones, ello no implica que adopten también la misma “cultura política europea”, es en este sentido en el que se debiera trabajar, pero sin verdaderos partidos políticos a nivel europeo será difícil e incluso imposible. Por lo cual es muy probable que las razones de este progresivo abstencionismo se encuentren en la dificultad que entraña encontrar puntos en común para lograr cierta unidad política en una comunidad de 450 millones de habitantes de distintas culturas, tradiciones, lenguas y líneas de pensamiento político y situación económica y social.

En 1996, el Club de Firenze señalaba que el problema del déficit democrático, estaba relacionado no sólo con el desequilibrio entre poderes de las instituciones, sino con el carácter *barroco* de los tratados, que es una fuente de incertidumbre para el ciudadano europeo porque, aunque quisiera saber, le es muy difícil descifrar lo que sucede al interior de las instituciones, y le es difícil entender los conflictos que son la causa de la “ineficacia” de las instituciones europeas.⁶⁶ Allí la virtud del Proyecto de Constitución Europea - aprobado por la Convención Europea en 2003 y por los jefes de gobierno de los estados miembros en 2004- porque ordena y sistematiza la legislación comunitaria de carácter constitucional que se ha ido acumulando a lo largo de cincuenta años, pero además simplifica el proceso legislativo ofrece más poderes al Parlamento Europeo, ordena la política exterior de la UE y sobre todo, pone en primer orden los derechos de los ciudadanos europeos y los de los no europeos. Pero no es suficiente.

Para Schmitter, en el futuro los poderes y procedimientos internos del PE deben asemejarse lo más posible a aquellos de un parlamento nacional, pero sería prematuro que se intentara hacerlo en la actualidad, no solo porque el proceso de constitución aún es incompleto, sino que el proceso decisonal sigue dominado por los estados nación, la UE aun carece de amplias competencias en sectores estratégicos como la defensa, la educación y las políticas públicas más relevantes para los ciudadanos, además, difícilmente se podrá llegar a un acuerdo inmediato entre los estados miembros y las principales instituciones comunitarias respecto a la democratización de la UE. En suma, bajo las actuales condiciones no es practicable ni deseable democratizar la *Europolity* inmediatamente: “principalmente porque no se sabe todavía cómo hacerlo, y mucho menos es claro si los europeos lo desean de verdad.”⁶⁷ Y tiene razón cuando afirma que nada podría ser más peligroso para la futura eurodemocracia que ser impuesta a una ciudadanía que no está lista para ejercerla, y que todavía está convencida que sus intereses y sus pasiones son mejor defendidos por una democracia *nacional* y no una *supranacional*.

De la misma forma Sbragia considera que la UE se está dirigiendo hacia “aquello que en el futuro será una democracia *post-nacional*” pero no tiene un modelo a imitar, de tal forma que la experiencia europea es análoga a la democracia británica del siglo XIII cuando limitó por primera vez el poder monárquico. Incluso, si bien en cierta forma su desarrollo es similar al de EUA como sostiene Fabbrini –lo cual, consideramos, es forzar argumentos

⁶⁶ Club di Firenze, 1996, *passim*.

⁶⁷ Schmitter, 2000, 159

sobre procesos diferentes-, la experiencia estadounidense lo que muestra es que a construcción de instituciones nuevas, en general, son producto de una imitación y transformación de modelos existentes, combinados con la creación de modelos nuevos, y ciertamente, el PE asumirá una estructura muy similar a la de los estados nación actuales.⁶⁸

En la historia, salvo algunas excepciones, ninguna institución, organismo o ente político nuevo, nace por así decirlo con éxito inmediato. Los Estados nación se consolidaron casi después de 300 años a través de un camino que estuvo signado por guerras y conflictos externos e internos. Los procesos de democratización alcanzaron su etapa de consolidación hasta ya entrado en siglo XX, después que los mismos estados nación habían experimentado ya otras formas de gobierno (absolutismo, autoritarismos, etc.). Incluso las democracias más antiguas, como EUA y Reino Unido, tuvieron que superar diversas “barreras” de democratización –en el sentido de S. Rokkan-. Las democracias necesitan inevitablemente de los partidos, principalmente porque la democracia sin partidos, es decir la democracia directa, es imposible de realizarse bajo las actuales condiciones de la sociedad moderna. Los partidos son las instituciones que no solo son el enlace entre la sociedad civil y las instituciones políticas, absorben demandas y las canalizan a los vertices del poder, también pueden ser y son sujetos a la accountability, así las elecciones tienen sentido. Se castiga o se premia a un partido dependiendo su desempeño, y actualmente la arquitectura institucional de la *Europolity* no lo permite de forma clara. Es por ello que al proceso de democratización de la *Europolity* le resta un camino muy largo por recorrer, pero mientras no se desarrollen verdaderos europartidos su consolidación será casi imposible.

⁶⁸ Sbragia, 2004, 56-57

6. Bibliografía

- Attinà, Fulvio. (2000), "Integrazione e democrazia: un'analisi evolucionista dell'Unione Europea", *Rivista Italiana di Scienza politica*, Vol. XXX, n.2, pp.227-256
- Bardi, Luciano y Gianfranco Pasquino. (1994), *Euroministri. El governo dell'Europa*, Il Saggiatore.
- _____ y Piero Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Bartolini, Stéfano. (2000), "Tra formazione e trascendenza dei confini. Integrazione europea e stato nazione", *Rivista Italiana di Scienza politica*, XXXIV, n. 2, pp. 167-196
- Caporaso, James A. (2004), Si può parlare di democrazia per l'Unione europea?, *Rivista Italiana di Scienza politica*, XXXIV, n.1, pp.69-94
- Cotta, Maurizio, Donatella della Porta y Leonardo Morlino. (2001), *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Club di Firenze. (1996), *Europa: l'impossibile status quo*, Bologna, Il Mulino.
- Easton, David. (1984), *L'analisi sistemica della politica*, Casale Monferrato, Marietti.
- European Commission. (2004). Flash Eurobarometer 162, "Post European elections 2004 survey", July.
- Fabbrini, Sergio. (2004), "La Unione Europea come democrazia composita?", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIV, n.1, aprile, pp. 13-42
- _____, (a cura di). (2002) *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*. Bari Laterza.
- Fisichella, Dominico. (1996), *La rappresentanza politica*, Bari, Laterza.
- Gilbert, Mark. (2004), "L'Europa in mezzo al guado: una discussione sull'Unione europea", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXXIV, n.1, pp.127-138
- Gozi, Sandro. (2000), *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Hix, Simon. (1999), *The Political System of the European Union*, Macmillan Press.
- _____. (2002), "How Electoral Institutions Shape Legislative Behaviour: Explaining Voting-Defection in the European Parliament", EPRG Working Paper, No. 10
- _____ y Michael Marsh. (2005), "*Understanding European Parliament Elections: Punishment or Protest?*", Paper prepared for presentation at the Ninth Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Austin, Texas, 31 March-2 April.
- Laschi, Giuliana. (2001), *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci.
- Magnette, Paul, Christian Lequesne, Nicolas Jabko, and Olivier Costa. (2003), *Conclusion: Diffuse democracy in the European Union: the pathologies of delegation*, *Journal of European Public Policy* 10-5, pp. 834-840
- Mammarella, Giuseppe e Paolo Cacace. (2003), *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma, Laterza.
- Mény, Yves. (2004), "Europa y el principio democrático" en *Revista de occidente*, 278 279, julio-agosto, pp. 25-37
- Moravcsik, Andrew. (1999), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, University College London Press.
- Mather, James D., "European Parliament Electoral Law and the 2004 Elections: Towards Uniformity or commonality?" en Juliet Lodge (edit.). (2005), *The 2004 elections to the European Parliament*, London, Palgrave, pp. 18-32

- North D. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- Nugent, Neil. (1999), *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, Gianfranco. (2002), *Sistemi Politici Comparati*, Bologna, Bononia University Press.
- Raunio, Tapio y Matti Wiberg. (2002), "Controlling outcomes: Voting power in the European Parliament 1979–2000", en *European Integration*, Vol. 24, No. 2, pp. 75–90
- Sbragia, Alberta M. (2004), "La Democrazia post-nazionale: una sfida per la Scienza política", en *Rivista Italiana di Scienza política*, XXXIV, n.1, pp. 43-68
- Schmitter, Philippe. (2000), *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino.
- Siedentop, Larry. (2000), *Democracy in Europe*, London, Penguin, 2000.
- Telò, Mario. (2004), *L'Europa potenza civile*, Bari-Roma, Laterza.
- Steenbergen, Marco R. y Gary Marks, "Models of political conflict in the European Unión" en Gary Marks y Marco R. Steenbergen (edits.). (2004), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G.(2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

Cuadro.1

Sistema Electoral Europeo (2004)

País	Circunscripciones o Colegios electorales	Distribución de escaños/ Fórmula electoral	Voto de preferencia	Estructura de la boleta	Barrera %	Número de eurodiputados
Alemania	Nacional/16 länder	R. P./Hare-Niemeyer	No	Cerrada	5	99
Francia	Nacional	R. P./d'Hondt	No	Cerrada	5	78
Bélgica*	4 regiones	R. P./d'Hondt	Si	Ordenada	-	24
Italia	Nacional/5 reg.	R. P./Hare-Niemeyer	Si	Abierta	-	78
Luxemburgo*	1 nacional	R. P./Hagenbach-Bischoff	Si	Abierta	-	6
Países Bajos	1 nacional	R. P./Hare-Niemeyer- d'Hondt	Si	Ordenada	-	27
Gran Bretaña	Nacional/12 reg.	R. P./d'Hondt & VUT (NI)	Si & No	Cerrada	-	78
Irlanda	4 regiones	R. P./Cuasi-proporcional & VUT	Ind. Trans.	Abierta	-	13
Dinamarca	Nacional	R. P./d'Hondt	Si	Abierta	-	14
Grecia	Nacional	R. P./Hagenbach-Bischoff	No	Cerrada	3	24
España	Nacional	R. P./d'Hondt	No	Cerrada	-	54
Portugal	Nacional	R. P./d'Hondt	No	Cerrada	-	24
Suecia	Nacional	R. P./Saint-Laguë modificada	Si	Ordenada	4	19
Austria	Nacional	R. P./ Hare-Niemeyer- d'Hondt	Si	Ordenada	4	18
Finlandia	Nacional	R. P./d'Hondt	Si	Abierta	-	14
Republica Checa	Nacional	R. P./d'Hondt	Si	Ordenada	5	24
Estonia	Nacional	R. P./d'Hondt	No	Cerrada	-	6
Chipre	Nacional	R. P./Lista de Partidos	Si	Abierta	-	6
Letonia	Nacional	R. P./Saint-Laguë	Si	Abierta	5	9
Lituania	Nacional	R. P./Hare	Si	Ordenada	5	13
Hungría	Nacional	R. P./d'Hondt	No	Cerrada	5	24
Malta	Nacional	R. P./VUT	Si	Abierta	-	5
Polonia	Nacional/13reg.	R. P./d'Hondt	Si	Ordenada	5	54
Eslovenia	Nacional	R. P./d'Hondt	Si	Ordenada	-	7
Eslovaquia	Nacional	R. P./ Hagenbach-Bischoff	Si	Ordenada	5	14
Total	-	-	-	-	-	732

Todos los ciudadanos pueden votar en cualquier país europeo donde se encuentren

* Voto obligatorio

Fuentes: Neil Nugent, ; James D. Mather(1994), p. 23 y [www.elections2004.eu.int]

Cuadro.2

Distribucion de escaños por país en el Parlamento Europeo

Número de escaños por país	1979-1984	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Alemania	81	81	81	99**	99	99	99
Francia	81	81	81	87	87	78	78
Bélgica	24	24	24	25	25	24	24
Italia	81	81	81	87	87	78	78
Luxemburgo	6	6	6	6	6	6	6
Países Bajos	25	25	25	31	31	27	27
Reino Unido	81	81	81	87	87	78	78
Irlanda	15	15	15	15	15	13	13
Dinamarca	16	16	16	16	16	14	14
Grecia		24	24	25	25	24	24
España			60	64	64	54	54
Portugal			24	25	25	24	24
Suecia					22	19	19
Austria					21	18	18
Finlandia					16	14	14
Republica Checa						24	24
Estonia						6	6
Chipre						6	6
Letonia						9	9
Lituania						13	13
Hungría						24	24
Malta						5	5
Polonia						54	54
Eslovenia						7	7
Eslovaquia						14	14
Rumania *							36
Bulgaria *							18
Total	410	434	518	567	626	732	786

Fuentes: "Come funziona l'Unione europea", Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE, 2003

*Según las conclusiones de Consejo Europeo de Copenhague, dependiendo de los progresos de estos países en cumplir los criterios de acceso, se tiene previsto su ingreso a la UE en 2007, cfr. "Enlargement of the European Union. An historical opportunity", Bruselas, European Commission, Enlargement Directorate-General, 2003, pp. 26 y ss. ** Se amplió el número debido a la unificación de las dos Alemanias.

Cuadro.3

Relación europarlamentarios/población.

Votantes y participación en las elecciones de 2004

País	Número de Eurodiputados	Población	Habitantes/ Eurodiputado	Votantes registrados	Votos emitidos	% abstención
Alemania	99	82,536,680	833,704	61,682,394	26,523,104	57
Francia	78	59,630,121	764,489	41,518,582	17,752,582	57,24
Bélgica	24	10,355,844	431,494	7,552,240	6,857,986	9,19
Italia	78	57,844,017	741,590	49,854,299	35,597,496	26,9
Luxemburgo	6	448,300	74,717	214,318	209,689	11
Países Bajos	27	16,192,572	599,725	12,168,878	4,777,121	60,7
Reino Unido	78	59,842,820	767,472	44,157,400	17,146,559	61,17
Irlanda	13	3,963,636	304,895	3,131,540	1,841,335	41,2
Dinamarca	14	5,383,507	384,536	4,012,663	1,921,541	52,1
Grecia	24	10,554,804	439,784	9,909,955	6,283,525	36,6
España	54	40,409,330	748,321	34,706,044	15,666,507	54,9
Portugal	24	10,407,465	433,644	8,821,456	3,404,782	61,4
Suecia	19	8,940,788	470,658	6,827,870	2,584,464	62,2
Austria	18	8,067,289	448,183	6,049,129	2,566,639	57,57
Finlandia	14	5,206,295	371,878	4,227,987	1,666,932	60,6
Republica Checa	24	10,203,269	425,136	8,283,485	2,346,010	71,68
Estonia	6	1,356,045	226,008	873,809	234,485	73,17
Chipre	6	715,137	119,186	483,311	350,387	28,81
Letonia	9	2,331,480	259,053	1,397,736	577,879	58,66
Lituania	13	3,462,553	266,350	2,654,311	1,284,050	51,62
Hungría	24	10,142,362	422,598	8,046,247	3,097,657	61,5
Malta	5	394,641	78,928	304,283	250,691	17,63
Polonia	54	28,218,531	522,565	29,986,109	6,258,550	79,13
Eslovenia	7	1,995,033	285,005	1,628,918	461,879	71,7
Eslovaquia	14	5,379,161	384,226	4,210,463	714,508	83,04
Total	732	291,015,218				54,3

Fuente: Eurostat

Cuadro.4

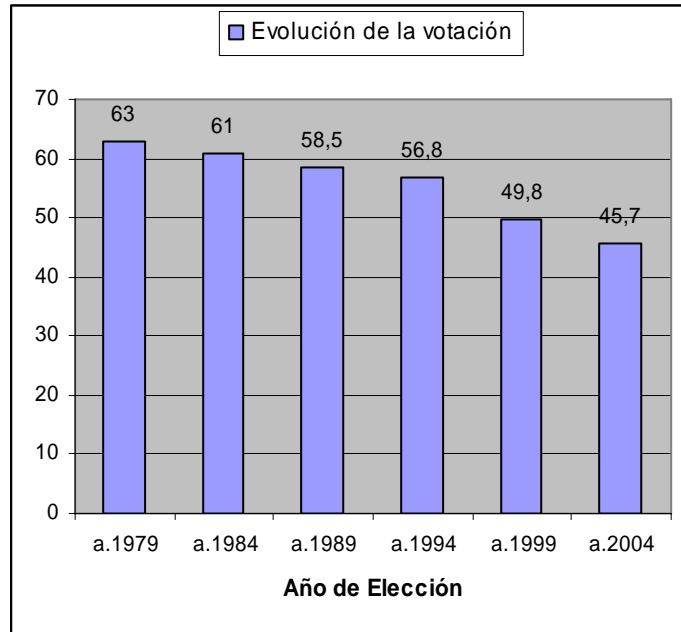
Evolución tasa de participación en las Elecciones europeas

País	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
Alemania	65,7	56,8		62,3	60			45,2	43
Francia	60,7	56,7		48,7	52,7			46,8	42,76
Bélgica	91,4 *	92,2 *		90,7 *	90,7*			91*	90,81*
Italia	84,9	83,4		81,5	74,8			70,8	73,1
Luxemburgo	88,9	88,8		87,4	88,5			87,3	89
Países Bajos	57,8	50,6		47,2	35,6**			30	39,3
Reino Unido	32,2**	32,6 **		36,2 **	36,4			24**	38,83
Irlanda	63,6	47,6		68,3	44			50,2	58,8
Dinamarca	47,8	52,4		46,2	52,9			50,5	47,9
Grecia		77,2		79,9	71,2			75,3	63,4
España			68,9	54,6	59,1			63	45,1
Portugal			72,4	51,2	35,5			40	38,6
Suecia						41,6		38,8	37,8
Austria							67,7	49,4	42,43
Finlandia							60,3	31,4	39,4
Republica Checa									28,32
Estonia									26,83
Chipre									71,19
Letonia									41,34
Lituania									48,38
Hungría									38,5
Malta									82,37
Polonia									20,87
Eslovenia									28,3
Eslovaquia									16,96**
Promedio Unión Europea	62,3	61		58,5	56,8			49,8	45,7

Fuente: [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/es/results1306/turnout_ep/turnout_table.html]

Gráfica.1

Evolución tasa de participación en las Elecciones europeas (1979-2004)



Gráfica. 2

Legitimidad funcional y de origen del PE

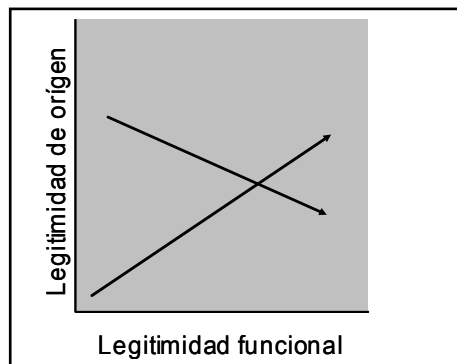


Fig. 1 Circuitos Supranacional (a) e Intergubernamental (b)

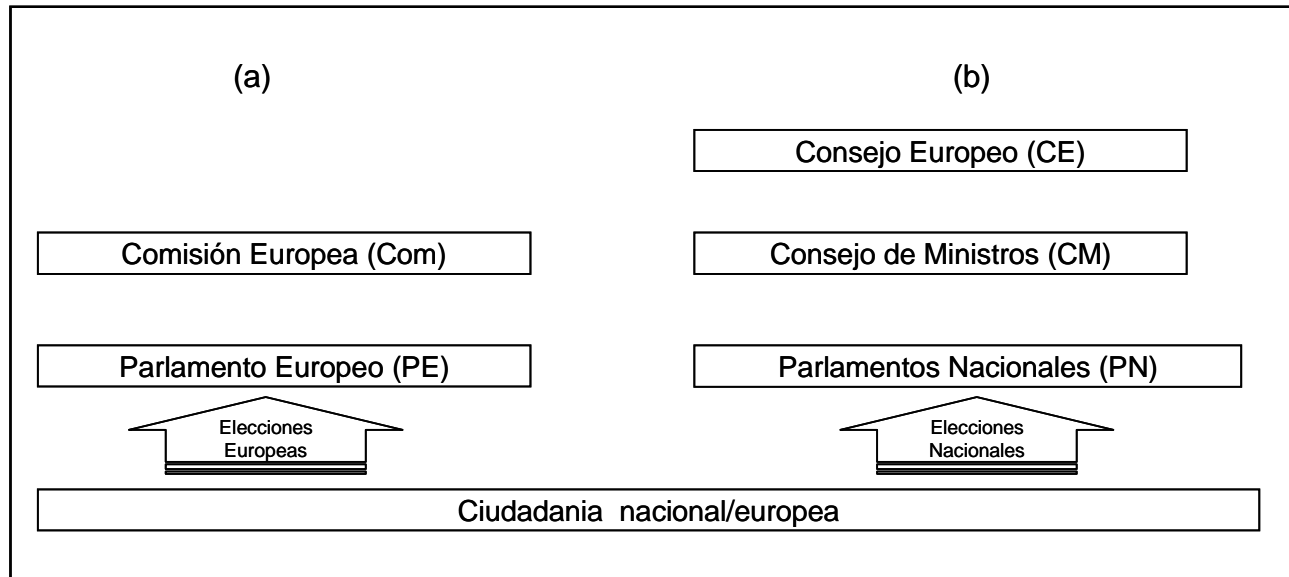


Fig. 2 La Unión Europea vista desde la perspectiva sistémica de D. Easton

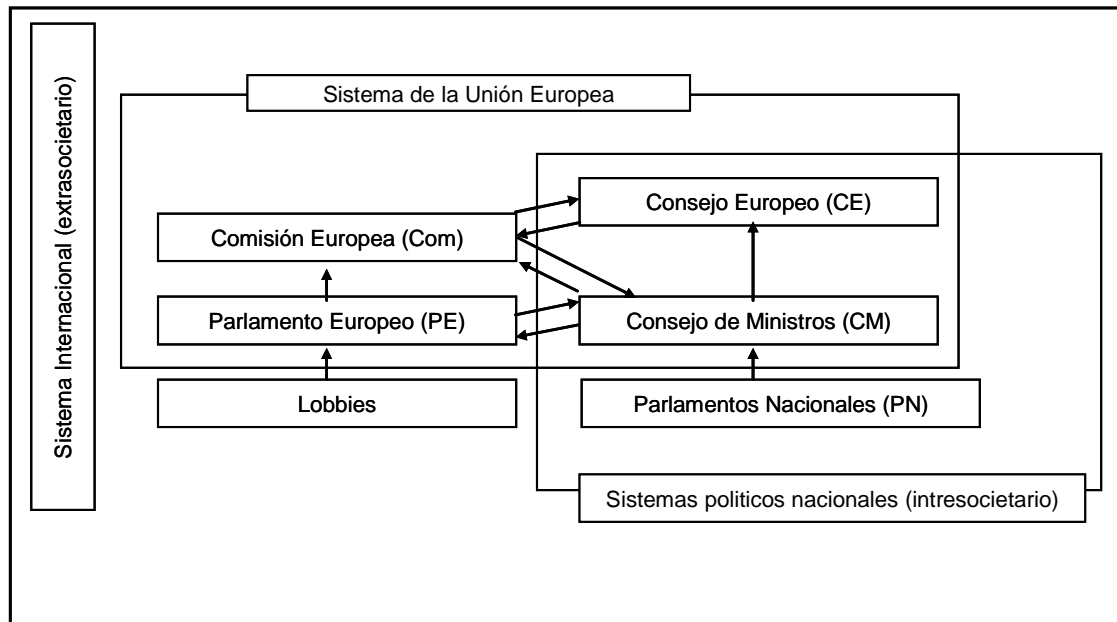


Fig. 3 Las tres caras de los europartidos

