

DOCUMENTOS DE DEBATE

UNA PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN DEL GOBIERNO EUROPEO

Antonio Estella

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
1/2009



Antonio Estella es Senior Fellow y responsable del Área Internacional de la Fundación IDEAS, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Jean Monnet Professor of European Union Law en la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Este documento se ha elaborado en el contexto de la conferencia “Progreso Global – Hacia un Nuevo Pacto Global” organizada por la Fundación IDEAS y el *Center for American Progress*, celebrada en Madrid en octubre de 2009.

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-937884-7-6
Depósito legal: M-23530-2010

1

Introducción¹

Como sabemos, la participación en las últimas elecciones al Parlamento Europeo (PE), las elecciones del 7 de junio de 2009, fue significativamente baja. La media europea estuvo en el 43% del electorado, mientras que la participación española fue del 44,9%². Lo más grave de todo es que desde que hay elecciones al PE, es decir, desde 1979, la participación no ha dejado de bajar³. Todos estamos de acuerdo: la democracia europea no se puede seguir construyendo cuando más de la mitad del electorado se desentiende de ella. Es preciso reaccionar y reaccionar rápido, algo tenemos que hacer para empezar a corregir esta tendencia.

Además de ello, la baja participación introduce claramente un sesgo conservador en los resultados de las elecciones europeas. En efecto, de acuerdo con el trabajo de Pavlovic (2009) sobre las elecciones europeas del 7-J, publicado por la Fundación Ideas⁴, los ciudadanos europeos se sitúan mayoritariamente en la izquierda. ¿Cómo es posible, entonces, que el Partido Popular Europeo (PPE) haya sacado el 7-J más escaños en el PE que el Partido Socialista Europeo (PSE)? La explicación de ello reside, en parte al menos, en que son los electores de izquierda los que más se abstienen en las elecciones europeas (de 1989 a 2004, un 62,65% de la abstención provino de las filas de la izquierda

1 Agradezco la colaboración para la realización de este trabajo de Guillermo Moreno, Maria Zettel y Johannes von Stritzky. Agradezco también los comentarios realizados por Carlos Mulas-Granados y un lector anónimo a versiones anteriores de este trabajo. El documento se ha enriquecido con los comentarios de los participantes del seminario sobre gobernanza europea que tuvo lugar en la sede de la Fundación Ideas el 9 de julio de 2009.

2 Datos definitivos del PE sobre las elecciones del 7-J de 2009, véase http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/turnout_en.html.

3 Véanse la Tabla 1 y el Gráfico 1 del Anexo a este trabajo.

4 Véase Pavlovic, “¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?” Documento de Trabajo (DT) Fundación Ideas 1/2009. Véanse, asimismo, las Tablas 2 y 3 del Anexo a este trabajo.

europea⁵). La conclusión es bastante clara: si en las elecciones europeas hubiera más participación, la democracia europea ganaría, pero además, el resultado reflejaría más adecuadamente la forma en la que los electores se autoposicionan ideológicamente en la Unión Europea.

La explicación de la baja participación en las elecciones europeas es sin duda multicausal: la Unión Europea es algo lejano para los electores; no existen, al menos en el sentido en el que lo entendemos en el ámbito nacional, partidos auténticamente europeos; no hay un *demos* comunitario, etc. Adicionalmente, hay explicaciones estrictamente coyunturales: la crisis económica probablemente ha retraído a los electores, más ocupados en sobrevivir a la tempestad que en ocuparse de exquisiteces europeístas. Finalmente, existen razones, que tienen que ver con el actual diseño institucional de la Unión, que también pueden explicar por qué la gente participa poco, y cada vez menos, en las elecciones europeas.

En este documento de discusión me centraré en el último tipo de razones que he citado antes, en las razones de tipo institucional, y concretamente en una. Esa razón es que la baja participación en las elecciones al PE tiene mucho que ver con que en dichas elecciones no se vota a un gobierno, sino solamente eurodiputados. Me explico. En nuestros sistemas, incluso en los estrictamente parlamentaristas, los electores votan en realidad a la persona o personas que posteriormente se encargarán de formar gobierno, y no tanto (o no solamente, o no fundamentalmente) parlamentos o parlamentarios. Sin embargo, en el ámbito comunitario no ocurre lo mismo. Lo que se vota en las elecciones al PE no es a gobiernos, sino simplemente a eurodiputados. La elección de la Comisión Europea, del Gobierno Europeo, está por tanto desconectada de las elecciones al PE, en el sentido de que los electores desconocen, cuando van a emitir su voto, cuáles son los candidatos que podrían llegar a convertirse en presidente de la Comisión o incluso en comisarios. Es, en ese sentido, una “elección ciega” y, por tanto, poco atractiva para la mayor parte de los electores. Por emplear una metáfora, es como si a la gente se le ofreciera pagar una entrada de cine sin saber previamente cuál es la película que se va a proyectar: seguro que una oferta de esta naturaleza no concitaba grandes entusiasmos.

Existe, pues, consenso en afirmar que precisamente la desconexión que existe entre la elección del PE y la elección del Gobierno Europeo es uno de los factores que explican

5 A fecha de cierre de este trabajo (30 de julio de 2009) carezco de encuestas poselectorales y, por tanto, de datos más fiables sobre movilización de la izquierda relativas a las elecciones del 7-J de 2009. Como señala Pavlovic (2009), existen sin embargo indicaciones suficientemente contundentes que hacen pensar que la tendencia que señalamos en el texto, de baja movilización de la izquierda europea en las elecciones al PE desde 1989 a 2004, se ha vuelto a producir en estas últimas elecciones.

por qué la gente se retrae a la hora de votar en las elecciones al PE⁶. Partiendo de esta base, en este trabajo defenderé que en las elecciones al PE, la gente debería estar convocada a elegir al Gobierno Europeo, y no solamente a un número determinado de eurodiputados. Antes de detallar la propuesta, recordaré brevemente cuál es la situación actual, es decir, cómo se elige actualmente a la Comisión Europea; qué cambios introduce el Tratado de Lisboa al respecto; y por qué nos encontramos en esta extraña situación de “elección ciega” en la que nos encontramos.

6 De acuerdo con Majone: “The main reason for these disappointing results is that elections for the EP are not fought as European elections, but as “national elections of the second order”; that is to say, they are not fought about European issues, *much less about the formation of a European government*, but about national issues (...). Thus, it is not surprising that public participation in European elections is significantly lower than in national elections” (mi cursiva). Véase Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* (Oxford University Press, 2005), pág. 63. En nuestro país, hablando de los problemas de participación en las elecciones europeas, Timothy Garton Ash ha señalado que “hay un par de cosas sencillas y atractivas que podríamos hacer en materia de democracia. Una sería la elección directa y en toda Europa del presidente de la Comisión Europea (...)”. Véase “Elecciones europeas y nacionales”, *El País*, 3/05/2009.

2

Cómo se elige a la Comisión: la situación actual

El Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 214, establece el mecanismo en virtud del cual se elige actualmente a la Comisión. Es un artículo de una complejidad inusitada, en el que se refleja, quizá mejor que en ningún otro ámbito, el llamado principio de “equilibrio institucional” comunitario, es decir: la adecuación de la idea americana de “*checks and balances*” al ámbito europeo.

Para empezar, el Consejo es quien “designa” a la personalidad llamada a convertirse en Presidente de la Comisión Europea. Los candidatos se conocen una vez que se ha producido la elección al PE, nunca antes. Una vez designado, entra en acción el PE, que debe aprobar dicha designación. Desde que está en vigor esta disposición, el PE nunca ha tumbado una designación de Presidente de la Comisión del Consejo. Y al menos en teoría, bajo las reglas actuales, el Presidente de la Comisión (así como el resto de la Comisión) puede no provenir de la mayoría que emerja de cada elección al PE: bastará con que obtenga el respaldo mayoritario del PE, independientemente de cuál sea su familia ideológica.

En cualquier caso, posteriormente, el Consejo, junto con el Presidente ya aprobado, elabora una lista de miembros de la Comisión, realizada a propuesta de los Estados miembros. La idea es, fundamentalmente, incorporar al Presidente de la Comisión al proceso decisorio por el cual se elige a los comisarios. También intenta, esta disposición, hacer del Presidente un *primus inter pares*, es decir, darle una mayor relevancia política al Presidente sobre el resto de los miembros de la Comisión. Además de ello, el elemento nacional emerge aquí y de forma muy clara: son muy raros los casos en los que el Consejo “veta” a un candidato propuesto por un Estado

miembro. En realidad lo que ocurre es que el Consejo simplemente rubrica al candidato propuesto por cada Estado miembro.

Una vez elaborada tal lista, el Presidente, junto con el resto de los miembros así designados por el Consejo, se somete al voto de aprobación del PE, de forma colegiada. Dos notas que decir al respecto: primero, se observa una cierta redundancia, ya que el Presidente de la Comisión ya ha sido previamente aprobado por el PE. Y segundo, la votación “colegiada”, y no miembro por miembro, se hace para preservar la relativa independencia de la Comisión del resto de instituciones; sin embargo, y al mismo tiempo, supone un freno en la capacidad de control del PE, quien tendrá que optar entre vetar al colegio en su conjunto cuando tenga problemas con alguno de sus miembros o aceptar a dichos miembros por no poner en cuestión al colegio en su conjunto. Esta *take it or leave it situation* es probablemente uno de los aspectos más difíciles de entender del sistema de elección de la Comisión, sobre todo si tenemos en cuenta que la elección no se hace sobre la base de parámetros ideológicos, sino más bien de competencia, mérito y capacidad⁷.

Este es, descrito de forma muy sumaria, el sistema actual de elección de la Comisión Europea, del Gobierno Europeo. Es evidente que es un sistema complejísimo, en donde se pretende hacer un encaje de bolillos entre los intereses de los Estados miembros, del Consejo, del PE y del Presidente de la Comisión. Y es un sistema imposible de explicar a cualquier persona que no sea experta en materia europea. No es de extrañar que la cuestión de quién formará parte del Gobierno Europeo no haya estado presente en absoluto en la campaña electoral relativa a las elecciones del 7-J de 2009, ni en España ni en el resto de la Unión Europea.

¿Qué explica que la Comisión se elija de esta manera? Fundamentalmente, un reflejo nacionalista. Los padres fundadores de la Unión Europea no quisieron crear una institución –la Comisión Europea– que hiciera sombra, de alguna manera, a los gobiernos nacionales. Por ello idearon esta institución, más cercana a una agencia independiente que a un gobierno nacional. En palabras de Monnet, el claro inspirador de esta institución, la Comisión se concibió no tanto como una institución “que hace”, sino más bien, “que hace hacer”⁸. En ese momento, en 1957, cuando no existía el PE, la conformación de la Comisión Europea sobre el modelo de una agencia técnica y burocrática, más que de un gobierno político, tuvo su razón de ser. La legitimidad de la Comisión era una legitimidad técnica, y no política y, por tanto, se juzgaría a esa

7 Si bien es cierto que luego la *praxis* comunitaria permite modular el rigor de esta disposición. Por ejemplo, la propuesta de nombramiento del italiano Rocco Buttiglione como comisario fue paralizada en la comisión del PE correspondiente.

8 Véase Monnet, *Memorias* (Siglo XXI de España Editores, 1985).

institución sobre la base de sus resultados, y no de su capacidad de implementar determinadas agendas políticas. Sin embargo, con el tiempo, se va otorgando un papel más relevante al PE, también en lo que a la elección de la Comisión se refiere. Es decir, la base de legitimación de la Comisión, con la emergencia de una democracia comunitaria a través del PE, deja de ser meramente técnica, y va mutando, poco a poco, hacia una legitimación de tipo político. Esta transformación era inexorable, teniendo en cuenta la mayor relevancia que ha ido adquiriendo el PE en la vida comunitaria.

Por tanto, lo que tenemos actualmente es una situación en la que, por su forma de elección, no se acaba de identificar del todo a la Comisión con el Gobierno Europeo, pero ya no se la sigue identificando con una agencia meramente técnica y burocrática. De alguna manera podemos decir que actualmente se encuentra suspendida en un vacío de legitimación, en una especie de limbo institucional. No es de extrañar que esta institución, que un día fue el verdadero motor de la integración europea, tenga cada vez más dificultades a la hora de ejercer un verdadero liderazgo del proceso de integración europeo.

3

Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa

Es el artículo 17.7º de la versión consolidada del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea) el que establece el nuevo sistema de elección de la Comisión Europea. Por tanto, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, este será el sistema que se aplicará a la elección de esta institución.

En realidad, los cambios que esta disposición establece en relación con el artículo que hemos visto en el apartado anterior son escasos, aunque tienen cierta relevancia. Así, seguirá siendo el Consejo el que “propondrá” (y no “designará”) un candidato a Presidente de la Comisión, que el PE tendrá que aprobar, si así lo estima oportuno. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la situación actual, esta propuesta del Consejo deberá “tener en cuenta” el resultado de las elecciones al PE. Esta expresión está, lógicamente, abierta a la interpretación. Se puede entender que el Consejo tendrá en cuenta el resultado de las elecciones al PE, pero que de ninguna forma estará sujeto a dicho resultado. También se puede entender que el Consejo estará efectivamente sujeto a cuál sea el resultado en dichas elecciones. Veremos lo que la práctica comunitaria ulterior a la implementación de esta disposición establece, pero lo que parece claro, ya para empezar, es que si el Consejo se desvía de la mayoría que haya surgido en las elecciones al PE, deberá al menos justificar con profusión por qué lo ha hecho. Por otro lado, lo lógico es pensar que al estar sujeta la aprobación del Presidente de la Comisión a la mayoría del PE (se requiere mayoría cualificada), el Consejo no debería desviarse demasiado de ella si lo que quiere es que su candidato pase el examen del PE. En cualquier caso, incluso con esta mejora que incorpora Lisboa, los electores irán a las urnas el día de las elecciones europeas sin saber quién o quiénes son los candidatos a ocupar el puesto de Presidente de la Comisión.

Con respecto a la elección de los comisarios ocurre algo similar. El sistema establecido por el Tratado de Lisboa es prácticamente igual que el que se establece en la actualidad (sin perjuicio de cambios de menor entidad sobre todo en la redacción de la disposición). En esencia, cada Estado miembro seguirá proponiendo a “su” comisario; sobre la base de las propuestas de los Estados miembros, y en consulta con el Presidente de la Comisión, el Consejo presentará su lista de candidatos al PE; y finalmente, el PE aprobará, en su caso, y siempre de forma colegiada, a la Comisión.

4

Una propuesta de reforma: la elección del Gobierno Europeo por el Parlamento Europeo

Una vez que hemos visto cuál es la situación institucional actual, y cuál es la que introducirá Lisboa, si es que este Tratado finalmente entra en vigor, podemos pasar a exponer la propuesta de elección de un Gobierno Europeo por el PE. Esta propuesta tiene dos variantes, que expongo a continuación.

4.1 Primera variante: un Gobierno Europeo monocolor

La idea es simple: para empezar, cada partido político europeo, a los que pertenecen los partidos nacionales, presentaría un candidato a Presidente de la Comisión Europea. Así, por mencionar a los dos partidos políticos europeos más importantes, el PSE propondría un candidato a Presidente y el PPE propondría a otro. Éste sería el número uno de la lista con la que concurrirían uno de los partidos nacionales que se integran en cada formación europea: por seguir con el ejemplo, el candidato a Presidente de la Comisión del PSE podría ser el número uno de la lista del partido socialista sueco, y el candidato a presidente de la Comisión por parte del PPE podría ser el número uno de la lista de la CDU alemana.

De esta manera, los ciudadanos identificarían claramente, con nombre y apellidos, a la persona a la que estarían eligiendo al depositar su voto en la urna. Si su opción política resultara vencedora en los comicios, sabrían de antemano quién sería Presidente de la Comisión, quién sería el encargado de formar gobierno. En otras

palabras, le “pondrían cara” a las elecciones al PE. La elección al PE dejaría de ser una “elección ciega” para los ciudadanos europeos.

A partir de allí, el candidato del Partido que resultara vencedor sería proclamado, una vez constituido el PE, presidente de la Comisión. A él (o a ella) le correspondería formar gobierno. A continuación existen dos opciones: o bien dejarle entera libertad para formar gobierno o bien limitar esa libertad a los miembros de formaciones políticas de otros Estados miembros del partido vencedor en el nivel europeo. Creo que de las dos, esta segunda alternativa sería mucho más eficaz a la hora de que los ciudadanos pusieran cara a las elecciones al PE. La explico, por tanto, con más detalle.

Se podría establecer, por ejemplo, que los cabezas de lista de cada partido político nacional miembro de un partido político europeo pasaran a formar parte de la Comisión en caso de victoria. Así, si fuera el PSE el que resultara victorioso, los cabezas de lista del Partido Socialista español, griego, polaco... y así hasta sumar a los 26 cabezas de lista de cada partido nacional pasarían a formar parte de la Comisión (el número 27 sería el correspondiente al candidato a Presidente de la Comisión).

Esta fórmula tiene varias ventajas: primero, los ciudadanos no solamente sabrían de antemano quién sería el Presidente de la Comisión en el caso de que su opción venciese, sino que además sabrían que el cabeza de lista del partido nacional por el que votaran sería miembro de la Comisión. Por seguir con nuestro ejemplo, si el que resultara vencedor fuera el PSE, el cabeza de lista del PSOE pasaría a formar parte de la Comisión, y si el que resultara vencedor fuera el PPE, el cabeza de lista del PP español pasaría a formar parte de la Comisión.

Además, el elemento nacional seguiría estando presente en la Comisión Europea. Creo que esta “corrección” nacional a una Comisión surgida del PE es absolutamente fundamental, y que eliminarla constituiría un grave error. Los comisarios tienen, entre otras, la función de introducir el acervo nacional, el punto de vista de cada país, a la hora de tomar decisiones por parte de la Comisión. Este *input*, que puede ser visto desde fuera como una merma a la independencia de la institución, es en realidad una garantía de obtención de la mejor información de cada *dossier* que examina la Comisión, además de una fuente de pluralismo nacional de incalculable valor. Para asegurar la neutralidad de la Comisión se debería mantener el voto colegiado de esta institución, y se podría pensar en establecer y desarrollar fórmulas de abstención en la votación de comisarios directamente concernidos por un asunto nacional.

Además de ello, el Gobierno Europeo resultante de las elecciones al PE tendría un determinado color político. Como he señalado más arriba, lo que explica que la Comisión carezca en la actualidad de color político es su consideración original de agencia independiente, más que de auténtico Gobierno Europeo. Pero ahora con el desarrollo de la democracia parlamentaria en el ámbito comunitario, esa excepcionalidad carece de sentido, como ya ha sido explicado. La gente sabría que si vota por una formación de izquierda, el Gobierno Europeo sería de izquierda, y que si vota por una formación conservadora, el Gobierno Europeo sería conservador.

Por último, el que el color del Gobierno Europeo coincidiera con el color mayoritario de la cámara europea de representantes tendría la ventaja de dar mayor estabilidad y coherencia a las políticas propuestas, desarrolladas y ejecutadas por la Comisión Europea. La gente ya no tendría esa sensación de desdoblamiento de la personalidad institucional que tiene ahora, con la Comisión yendo por un lado, y el PE por otro.

La claridad es, pues, el mayor beneficio de esta propuesta. El coste es reducir los márgenes de libertad del Presidente de la Comisión a la hora de elegir a su equipo de trabajo. El equipo de comisarios le vendría ya dado, de alguna manera. Sin embargo, creo que esto ayudaría a fortalecer la dimensión europea de los partidos políticos nacionales. Si este fuera el diseño institucional elegido, no sería de extrañar que en el seno de los partidos políticos europeos se desarrollaran mecanismos informales en virtud de los cuales el candidato a Presidente de la Comisión fuera, al menos, consultado, sobre los nombres de los cabezas de lista de cada formación nacional. Por otro lado, al Presidente de la Comisión siempre le correspondería la facultad de decidir la cartera que ocuparía cada cabeza de lista.

4.2 Segunda variante: un Gobierno Europeo multicolor

La segunda variante descansa en gran medida en la primera, pero difiere de ella en el sentido de que los comisarios provendrían no del partido político que ha ganado en las elecciones al PE, sino de los cabezas de lista de los partidos que han ganado en el ámbito nacional.

En efecto, en esta segunda variante, el Presidente de la Comisión y los vicepresidentes (entre los que se encontraría el actual Míster PESC y futuro Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el equivalente a un ministro de Asuntos Exteriores en el ámbito doméstico) provendrían de la mayoría que emergiera de las elecciones al PE. Sin embargo, el resto de los comisarios serían los cabe-

zas de lista de los partidos que han ganado las elecciones en cada Estado miembro. Por seguir con nuestro ejemplo, si el PSE ganara las elecciones, entonces el Presidente de la Comisión y todos sus vicepresidentes provendrían del PSE. Sin embargo, si en España ganara el PSOE, y en Alemania la CDU, el comisario “español” sería el cabeza de lista del PSOE, mientras que el “alemán” sería el de la CDU.

Se formaría, por tanto, un Gobierno Europeo de carácter multicolor. En ese gobierno convivirían gentes de distintas familias políticas. Desde el punto de vista de la participación, el beneficio fundamental de esta propuesta sería que, al ser las circunscripciones electorales para las elecciones europeas circunscripciones nacionales, los ciudadanos de cada Estado nación sabrían que si gana el partido por el que votaron en el ámbito nacional, entonces el cabeza de lista acabaría formando parte de la Comisión, independientemente del resultado global, en el nivel europeo, de las elecciones. Sin embargo, esta opción tendría como coste fundamental que, una vez formada la Comisión, al ciudadano le costaría identificar a la Comisión con un auténtico Gobierno Europeo, tal y como lo hace en el ámbito nacional, con una determinada agenda política, de izquierdas o de derechas. Ello a su vez podría tener un efecto desmovilizador de cara a las siguientes elecciones al PE, aunque, al mismo tiempo, dicho efecto quedaría en parte compensado por el incentivo de ver al candidato del partido ganador en el ámbito nacional convirtiéndose en miembro de la Comisión.

Desde la perspectiva de la profundización de la democracia de la Unión, es evidente que esta variante tendría algunos costes, puesto que de nuevo asistiríamos a un cierto desdoblamiento entre lo que hace la Comisión, que sería por definición un gobierno multicolor, y lo que hace el PE, que podría tener una mayoría claramente definida desde un punto de vista ideológico. Al menos en parte, las agendas políticas de Comisión y PE no coincidirían. Sin embargo, también es cierto que esta variante tendría la ventaja, desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia de la Unión, de contrarrestar el efecto que en la vida política nacional podría tener el desarrollo de políticas, desde la Unión Europea, marcadamente ideologizadas.

5

Palo y zanahoria

Si la reforma institucional por la que aquí se aboga se adoptara, seguramente asistiríamos a una mayor participación en las elecciones al PE. Pero, ¿cuánta participación es una participación suficiente como para legitimar a un gobierno “político” europeo? Hay que tener en cuenta que el cambio institucional que aquí proponemos sería de calado: los gobiernos de los Estados miembros surgidos de sus respectivos parlamentos pasarían a convivir con un Gobierno Europeo también legitimado a través de las urnas. Naturalmente, con índices bajos de participación (es decir, superiores a los actuales, pero no suficientemente altos), la legitimidad política del Gobierno Europeo sería mucho más reducida y, por tanto, su capacidad de tomar decisiones que se impondrían sobre los gobiernos nacionales, también.

Por ello, proponemos un porcentaje de un 60% de participación para la activación del mecanismo de elección del Gobierno Europeo a través del PE⁹. Es decir, si esa cifra de participación se alcanzara, el Gobierno Europeo se elegiría de la forma aquí propuesta. Sin embargo, si no se llegara a esa cifra mágica, el Gobierno Europeo se elegiría de la forma en la que se elige actualmente.

De esta manera, los ciudadanos europeos sabrían que si van a las urnas masivamente, tendrían a su alcance la zanahoria de poder elegir, con su voto, al Gobierno Europeo. Por el contrario, si decidieran quedarse en sus casas, sufrirían el coste de seguir teniendo que ver una Comisión Europea no elegida directamente a través del PE. Al mismo tiempo, el umbral del 60% permitiría que el resultado de las elecciones europeas reflejara de forma más real las posiciones ideológicas de los ciudadanos europeos¹⁰.

9 La media de participación en las elecciones al PE es del 53,44% del electorado (1979-2009).

10 Como señala Carlos Mulas-Granados, la socialdemocracia es una mayoría social todavía minoritaria en cuanto a representación en el PE, por efecto de la baja participación que se produce en este tipo de consultas electorales y de la fragmentación de los partidos de izquierda en la UE. Véase Mulas-Granados, Progresistas: una mayoría en minoría, *El País*, 16/06/2009.

6

Conclusiones

Como vemos, cada una de las variantes que hemos presentado aquí tiene sus costes y beneficios, desde la perspectiva de la participación, pero también desde el punto de vista de la democracia de la Unión, aspecto éste que no podemos soslayar cuando hablamos del gobierno y PE. Independientemente de la variante que se escoja, lo cierto es que es absolutamente necesario anclar de manera más directa las elecciones del PE con la propia elección del Gobierno Europeo, de la Comisión Europea. La segunda variante (gobierno multicolor) está a medio camino entre la situación actual y la existencia de un auténtico Gobierno Europeo; la primera variante (gobierno monocolor) recorre todo el camino que hay entre esos dos extremos del segmento. Quizá fuera más realista aplicar inicialmente la segunda variante para pasar, en un segundo momento de mayor madurez de la democracia comunitaria, a la primera variante. O quizá sea posible pensar que esa madurez ya existe, y que, por tanto, la ciudadanía europea está ya preparada para recorrer todo el camino que falta hasta la existencia de un Gobierno Europeo tal y como los conocemos en el ámbito nacional.

El efecto de esta reforma debería ser un aumento razonable de la participación en las elecciones al PE. Sin embargo, por si esto no fuera suficiente incentivo al voto, se podría pensar en establecer el mecanismo de un umbral mínimo de participación (un 60%) para poder elegir democráticamente al Gobierno Europeo. Ello no solamente reforzaría a la Comisión, sino que además permitiría que el resultado de las elecciones reflejara de manera más realista las actitudes ideológicas de los ciudadanos europeos.

Referencias

Garton Ash, Timothy (2009), Elecciones europeas y nacionales. *El País*, 03/05/2009.

Majone, Giandomenico (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford.

Monnet, Jean (1985), *Memorias*. Siglo XXI de España Editores.

Mulas-Granados, Carlos (2009): Progresistas: una mayoría en minoría. *El País*, 16/06/2009.

Pavlovic, Ksenija (2009), *¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?* Documento de Trabajo (DT) Fundación Ideas 1/2009.

Anexo: Tablas y Gráficos

Tabla 1. Participación en las elecciones al Parlamento Europeo (1979-2009)

| Año de elecciones | Participación (%) |
|-------------------|-------------------|
| 1979 - UE9 | 61,99 |
| 1984 - UE10 | 58,98 |
| 1989 - UE12 | 58,41 |
| 1994 - UE12 | 56,67 |
| 1999 - UE15 | 49,51 |
| 2004 - UE25 | 45,47 |
| 2009 - UE27 | 43,07 |

Fuente: http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html

Tabla 2. Porcentaje de abstención por ideología en España

| Distribución ideológica del electorado español y abstención (1989-2004) | | |
|---|------------|------------|
| Auto-posicionamiento ideológico | Porcentaje | Abstención |
| Izquierda | 11,23 | 10,32 |
| 2 | 7,76 | 8,88 |
| 3 | 17,56 | 18,2 |
| 4 | 13,09 | 14,1 |
| 5 | 23,52 | 26,53 |
| 6 | 7,64 | 8,21 |
| 7 | 7,06 | 4,66 |
| 8 | 5,66 | 5,11 |
| 9 | 1,61 | 0,89 |
| Derecha | 4,87 | 3,11 |

Fuente: *European Election Study (EES) Trend life. Version 0.96 May 3, 2008* y Pavlovic (2009)

Tabla 3. Porcentaje de abstención por ideología en Europa

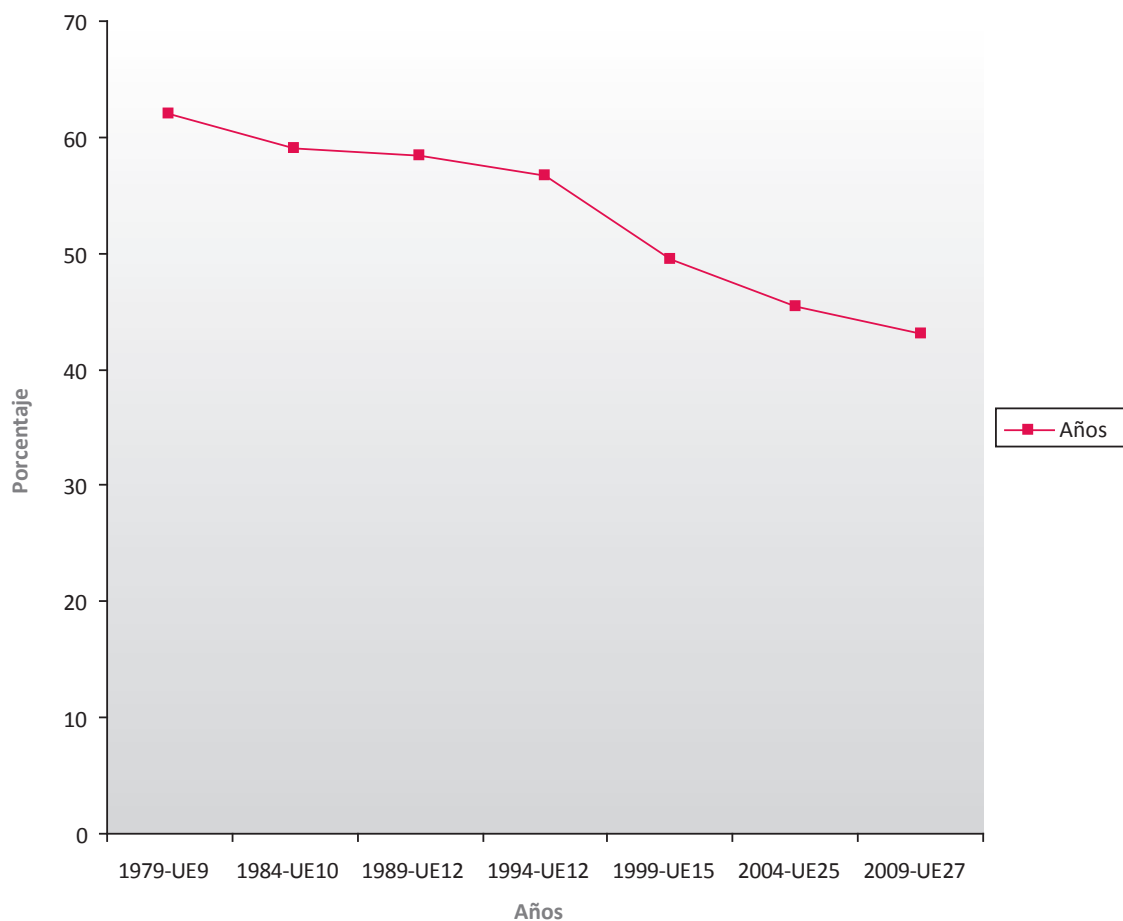
| Distribución ideológica del electorado europeo y abstención (1989-2004) | | |
|--|------------|------------|
| Auto-posicionamiento ideológico | Porcentaje | Abstención |
| Izquierda | 6,33 | 5,64 |
| 2 | 4,65 | 4,12 |
| 3 | 10,27 | 9,80 |
| 4 | 10,50 | 10,39 |
| 5 | 27,11 | 32,70 |
| 6 | 11,63 | 11,84 |
| 7 | 10,54 | 9,81 |
| 8 | 9,76 | 8,42 |
| 9 | 3,33 | 2,68 |
| Derecha | 5,89 | 4,61 |

Fuente: *European Election Study (EES) Trend life. Version 0.96 May 3, 2008* y Pavlovic (2009)

Tabla 4. Grado de abstención en España por ideología en las elecciones europeas

| Izquierda/ derecha | Todas las elecciones | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 |
|-----------------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Izquierda | 10,32 | 9,77 | 10,13 | 12,34 | 9,84 |
| 2 | 8,88 | 13,95 | 9,25 | 5,84 | 6,56 |
| 3 | 18,2 | 17,67 | 14,54 | 11,04 | 24,92 |
| 4 | 14,1 | 15,81 | 14,98 | 6,49 | 16,07 |
| 5 | 26,53 | 21,4 | 25,55 | 37,01 | 25,57 |
| 6 | 8,21 | 6,98 | 8,81 | 8,44 | 8,52 |
| 7 | 4,66 | 5,58 | 3,96 | 6,49 | 3,61 |
| 8 | 5,11 | 5,12 | 8,37 | 3,25 | 3,61 |
| 9 | 0,89 | 0,93 | 1,32 | 1,3 | 0,33 |
| Derecha | 3,11 | 2,79 | 3,08 | 7,79 | 0,98 |

Fuente: *European Election Study (EES) Trend life. Version 0.96 May 3, 2008* y Pavlovic (2009)

Gráfico 1. Participación en las elecciones al Parlamento Europeo 1979-2009

Fuente: http://www.elections2009-results.eu/es/turnout_es.html



Antonio Estella

**UNA PROPUESTA PARA LA ELECCIÓN
DEL GOBIERNO EUROPEO**