

LA ATRIBUCIÓN DE PODER GUBERNAMENTAL SEGÚN EL MODELO COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA (1979-2004)*

Jean-Claude COLLIARD**

La idea de un “patrimonio constitucional europeo” es tratada habitualmente como un elemento que asegura, más allá de los elementos teóricos tradicionales, la secuencia de nuevas etapas que se presentarán sin duda en los próximos años.¹ De hecho, la existencia de esta noción puede sustentarse con relativa facilidad sobre ciertos elementos que se originan en el parentesco que ésta tiene frente a principios de base: tenemos así que la preeminencia del individuo, manifestada por una referencia común a los derechos humanos, refleja una concepción bastante próxima de un país al otro. Como prueba de lo anterior, la relativa facilidad con la que pudo ser redactada la Carta Europea de los Derechos Humanos, con el impulso de Guy Braibant, se anuncia lógicamente como el futuro preámbulo de lo que algún día será la Constitución Europea. Este primer logro, que seguramente deberá acarrear otros tantos, implica que el debate sobre la Constitución sigue inscrito en la agenda política de la Unión. Puede además mencionarse un aspecto adicional que no puede más que faci-

* Apareció originalmente en Frank, Robert y Greenstein, Rosalind, “Gouvernance et identités en Europe”, *L’attribution du pouvoir par les électeurs comme modèle commun de l’Union*, Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 2004, pp. 241-251, versión para el libro en homenaje a don Héctor Fix-Zamudio, trad. de Francisco Tortolero Cervantes.

** Profesor de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne); miembro del Consejo constitucional (1998- 2007).

¹ Véase, por ejemplo, Rousseau, D., “La notion de patrimoine européen”, *Mélanges Phillip Ardant; Droit et politique à la croisée des cultures*, París, LGDJ, 1999, pp. 27-46.

litar el camino: la fortaleza del principio de igualdad, común a todas nuestras legislaciones y a nuestra jurisprudencia, y de cuya traducción más acabada es el sufragio universal directo, libre y secreto.²

Pero si queremos sobrepasar esos principios de origen (que aunque esenciales son sumamente generales), me pregunto si será posible encontrar, en las diferentes arquitecturas constitucionales nacionales, elementos lo suficientemente universales para ser aceptados por todos, y para ser al mismo tiempo adaptables, tanto a la evolución del proceso constituyente³ como al ámbito comunitario de los años venideros.

Una primera respuesta puede plantearse a partir del apego común a la forma del régimen parlamentario, el cual empezaremos subrayando como inspiración de las instituciones comunitarias actuales. Aunque lo que ha sido traducido a nivel de la Unión Europea es, desde nuestro punto de vista, una antigua lectura del parlamentarismo que no toma en cuenta la evolución actual del modelo, las prácticas nacionales y la práctica comunitaria, como lo trataremos de demostrar en un segundo momento, son ampliamente distintas. Esto nos llevará a concluir preguntándonos si no será que, apegándose a estas prácticas nacionales, la Unión pueda dar un nuevo impulso a estos procesos institucionales, solucionando de paso el problema recurrente del “déficit democrático”.

La generalidad del modelo parlamentario

Esta generalidad se presenta en el conjunto de países de la Unión, quienes son la cuna y el principal grupo de referencia del régimen parlamentario, lo que en gran medida no implica dificultades para demostrar que el modelo sirve como parangón para las instituciones comunitarias actuales.

El conjunto de países de la Unión, sin excepción, practica el régimen parlamentario, cuyo criterio jurídico y piedra angular de definición es, como sabemos, la responsabilidad del gobierno frente al parlamento. Sin importar la forma, de por sí secundaria, como el gobierno es ofi-

² Véase Garrone, P., “Le patrimoine électoral européen, une décennie d’expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral”, *Revue de Droit Public*, núm. 5, 2001, pp. 1417-1454.

³ Véase Blumann, C., “Essai sur le processus de constitutionnalisation de l’Union européenne”, *Mélanges Benoit Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, París, Dalloz, 2002, pp. 277-292.

cialmente nombrado (sea por intervención del jefe de Estado; por resolución del Parlamento, como en Suecia o recientemente en Finlandia, o por investidura o confianza presumida), el principio de responsabilidad tiene como consecuencia directa que el gabinete corresponda, como condición suficiente y necesaria, a la mayoría parlamentaria actual de la Cámara (o las Cámaras en Italia) y frente a la cual su existencia pueda ser comprometida.

Es condición suficiente y necesaria en tanto la teoría del llamado régimen “semipresidencial”, muy en boga en los años 70-80 por los trabajos de Maurice Duverger, no ofrece en nuestros días suficiente sustento en la realidad.⁴ Creemos los franceses hacer prueba de originalidad al elegir a un presidente de la República por sufragio universal directo... pero si mirásemos más de cerca las cosas, de las ocho Repúblicas que había en la Europa de los quince, cinco (Austria, Irlanda, Finlandia, Portugal y luego Francia) presentaban esta característica contra tres (Alemania, Grecia e Italia), donde el presidente era electo por una asamblea de tipo parlamentario. Aunque esto que se describe no implica en definitiva consecuencia alguna en el funcionamiento de las instituciones. Aquello habría podido acaso impactar directamente en Finlandia hasta los años ochenta, pero no en los años posteriores, y ciertamente tampoco en la actualidad, dado que la Constitución del 1o. de marzo de 2000 ha desprovisto al presidente de parte considerable de sus poderes, sobre todo del de designar al jefe del gobierno. Y en Francia, tres cohabitaciones sucesivas han venido a recordarnos que la verdadera elección capaz de atribuir poder es la elección parlamentaria... en todo caso, hasta que la paradoja muy poco subrayada que hizo que de 1997 a 2002 fungiera como primer ministro (y esto por primera vez) ¡un ex candidato que había sido vencido en la elección presidencial inmediata anterior!

Este modelo institucional se basa sobre las ligas cruzadas entre tres elementos de importancia desigual: el gobierno y el Parlamento como dúo difícilmente disociable, junto con otro más diluido (salvo en Francia en periodo de cohabitación), como lo es el jefe del Estado.

La Unión Europea, por su parte, presenta los mismos elementos dentro de su famoso triángulo institucional. El papel equivalente al del jefe de Estado se lleva a cabo por medio del Consejo europeo, que reúne al

⁴ Véase nuestro artículo “Sur le qualificatif de semi-parlementaire”, *Mélanges Gérard; Droit Constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.

menos dos veces al año a los jefes de gobierno de cada uno de los países que conforman la Unión (así como al presidente de la República francesa como única excepción al modelo), y que además está encargado de designar desde 1976 al presidente de la Comisión Europea. Esta Comisión, integrada hasta 2004 por 20 miembros (dos para los grandes Estados y uno para cada uno de los otros, que por cierto eran nombrados libremente al interior de cada Estado miembro), se estructura en torno a su presidente nombrado de común acuerdo del Consejo, y hace las veces del gobierno de la Unión. Por último, cumpliendo la función parlamentaria encontramos naturalmente al Parlamento Europeo, electo desde 1979 por sufragio universal directo. La elección se organiza el mismo día, según un proceso electoral generalizado en todos los países, basado actualmente en un sistema de representación proporcional. Y en cuanto a las relaciones que se establecen entre dichas instituciones (hecho que parece seguir ganando importancia), se aprecia el avance progresivo de un movimiento de parlamentarización, a imitación de lo que ocurrió en el pasado, principalmente en el siglo XIX al interior de los Estados miembros.

Pero ¿de qué parlamentarización estamos hablando? En vez de la clasificación tradicional que define el rol de los parlamentos, distinguiendo para tal efecto la función de legislar y la de controlar, preferiremos por nuestra parte afirmar que las instituciones comunitarias se basan más bien una trilogía: legislación, control y creación de la autoridad gubernamental (estas dos últimas funciones debiendo entenderse como independientes entre sí). De hecho, puede distinguirse con nitidez el refuerzo progresivo que ha observado el Parlamento europeo en el ámbito de estos tres roles. En cuanto a la actividad legislativa, encontramos el poder de coedecisión, que se definió en varios terrenos en 1970 y luego en 1975; la de control en lo que respecta a la posibilidad de censura que fue prevista desde la adopción de los tratados constitutivos⁵ (esto último, hay que decirlo, con una gran prudencia, al exigir que estuvieran presentes dos condiciones: la mayoría absoluta de miembros del Parlamento y la suma de dos tercios de los votos emitidos). Este procedimiento, que fue tomado en cuenta con seriedad en 1997 e implementado decididamente en 1999, se antojaba exitoso hasta que de repente se vio interrumpido, aunque alcanzando su objetivo tras la renuncia voluntaria de la Comisión

⁵ Rideau, J., *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, 3^e éd., Paris, LGDJ, 1999, y especialmente cuanto a la moción de censura, pp. 694-697.

Santer. No obstante, una debilidad manifiesta puede atribuirse a esta tercera función de formar gobierno. En lo que toca a la creación de la Comisión europea, el Parlamento, que aunque “consultado”, sólo detenta ahora el derecho de aprobar al candidato a la presidencia de la Comisión enseguida de su proposición por el Consejo europeo; fue así como la aprobación fue otorgada a Romano Prodi el 5 de mayo de 1990. Pero nada más allá. Dicho de otra forma, el Consejo designa y decide; el Parlamento controla y eventualmente sanciona. Como lo ha hecho notar Philippe Lauvaux, “es la lógica del parlamentarismo dualista la que parece la más adaptada a la estructura de la Unión europea”.⁶ Efectivamente, nos remontamos al parlamentarismo del siglo XIX, cuando el jefe de Estado existía aún, lo que ya no está vigente en la práctica actual de los regímenes parlamentarios. En estos últimos, nos parece que la tercera función (de creación/legitimación de la autoridad gubernamental por el Parlamento) se ha vuelto más bien lo esencial del régimen.

Si observamos la práctica de los diferentes Estados de la Unión, podremos constatar sin dificultad que ésta se caracteriza por el hecho de que la elección parlamentaria en cada país se vuelve el único elemento que determina la atribución de poder gubernamental a nivel de la Unión. Es en este punto donde las prácticas nacionales y las comunitarias se vuelven radicalmente divergentes.

La elección parlamentaria, convertida en elección por sufragio universal indirecto del primer ministro, es al menos lo que se desprende de los resultados que arrojan los diversos escrutinios que mes tras mes dan ritmo a la vida de los países de la Unión. ¿Qué es lo que hace que accedan al poder —por mencionar casos recientes— Blair, Zapatero, Schröder, Jospin, Berlusconi y tantos otros? Simplemente, el hecho de que la noche de las elecciones, sus partidarios, que se disputaban un escaño en la o las principales asambleas, hayan sido más numerosos, hasta el punto de alcanzar la mayoría absoluta en sus respectivas asambleas, venciendo así al grupo del otro líder que competía por el gobierno —retomando la contraparte de los ganadores citados— Major, Rajoy, Kohl, Juppé o Rutelli. Esta práctica, originada en el Reino Unido desde los grandes duelos Gladstone/Disraeli de fines del siglo XIX, se ha generalizado enorme-

⁶ Lauvaux, P., “Le modele constitutionnel européen comme source d’une constitution pour l’Europe”, en Magnette, P. (ed.), *La Constitution de l’Europe*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2000, p. 28.

mente en nuestros días. Un estudio que realizamos⁷ con base en elecciones comprendidas en el periodo 1996-2000 muestra (en doce casos sobre quince) que al hacer valer su voto por un candidato, el elector opta, de manera casi automática, por un primer ministro y por un equipo de gobierno que se origina en el partido o la coalición que quedaron en el primer lugar. Es cierto que hay tres excepciones en las que la selección de la cabeza es menos clara, a saber: en Austria, Bélgica y Luxemburgo. Dado el tripartidismo presente en estos países, se producen soluciones algo más variadas, pero aún así, si disminuimos nuestro nivel de exigencia en el análisis, veremos que aunque aparecieran excepciones por aquí o por allá, la regla general es clara: el dirigente del primer partido es quien será erigido primer ministro en seguida de las elecciones.

Además, debemos señalar que quienes son designados de esta forma se mantienen en su función durante todo el tiempo que dure la legislatura, aunque lo anterior con algunas salvedades. Aunque de los quince países antes citados, hacia 2004 no se podía hacer aún un diagnóstico completo, dado que la totalidad de las legislaturas nacionales no habían agotado sus periodos normales de duración, pero sí pueden tomarse como referencia las legislaturas que las precedieron. El análisis muestra que en once casos de los quince mencionados, el primer ministro ha llegado hasta el término normal del verdadero mandato que los electores le confirieron implícitamente. Los cuatro casos restantes representan en realidad excepciones: en primer lugar, dos de ellos presentaban un elemento accidental, o, si se prefiere, externo a la lógica parlamentaria (nos referimos a Luxemburgo, donde Jacques Santer deja el cargo de jefe de gobierno para presidir la Comisión Europea, así como a Francia, donde la elección presidencial de 1995 llevó al relevo de Edouard Balladur por Alain Juppé). En segundo lugar, encontramos dos casos en los que el final de un gobierno se origina de la ruptura de una coalición (así, tenemos al caso italiano, donde el retiro de la confianza del ala de la Liga del Norte condujo a Silvio Berlusconi a la dimisión del cargo; por su parte, en el caso de Irlanda del Norte, donde el cambio de alianzas dentro del partido Laborista precipitó la caída del gobierno Reynolds).

⁷ Véase nuestro artículo “L’élection du premier ministre et la théorie du régime parlementaire”, *Mélanges Pierre Avril—La République*, París, Monchrestien, 2001, pp. 517-531.

Es pues, esencialmente, en virtud de una fuerte estructuración de los sistemas de partidos, y de la clara bipolarización que existe en casi todos los países europeos, que (a pesar de las excepciones señaladas hasta este momento) la práctica contemporánea del régimen parlamentario implica que la elección sirve para designar a un primer ministro a partir de su propia mayoría, y esta mayoría lo sostiene hasta el final de su mandato. De igual forma, la mayoría de la asamblea efectuará la renovación de quien ocupará el cargo de primer ministro al final de las siguientes elecciones. Es éste el verdadero significado y la labor de la elección parlamentaria nacional.

En esta materia, la práctica comunitaria es radicalmente distinta. Evidentemente, hay elecciones por sufragio universal; hay una fuerte estructuración partidista, así como una real bipolarización. Hasta aquí, la práctica comunitaria se antojaría muy semejante a la que se vive dentro de cada uno de los países miembros. Durante las elecciones de 1999, un polo de izquierda encarnado por el PSE (Partido Socialista Europeo), y uno de derecha dominado por el PPE (Partido Popular Europeo), que por separado contaban ambos con seis aliados a sus filas (que en realidad no eran más que pequeños grupos), obtuvieron 180 y 224 escaños, respectivamente. Esto equivale a 404 de los 626 mandatos que estuvieron en juego (65%). Este panorama, que advertimos próximo a las prácticas nacionales, no acarrea sin embargo consecuencias mayores en el sistema de gobierno de la Unión, dado que la elección de los diputados europeos no tiene efecto alguno (ni directo ni indirecto) en la elección de la Comisión; a este respecto, la desconexión es incluso total. Es así como en 1994, después que las elecciones europeas habían arrojado un viraje hacia la izquierda, al Parlamento flamantemente electo ya tan sólo *le presentaron* (y aquí utilizamos deliberadamente ese término impreciso dada la ausencia de procedimiento idóneo de lo que a nivel nacional sería la investidura del gobierno) a una comisión presidida por Jacques Santer, cuya designación iba a ser efectuada en una cumbre europea el 15 de julio de 1994 y sometida a aprobación del Parlamento Europeo el 21 del mismo mes. Santer, hasta ese momento, había fungido como primer ministro de Luxemburgo, y paradójicamente dirigía en ese país el partido de derecha. De manera recíproca, las elecciones europeas de junio de 1999 se caracterizaron por un triunfo de la derecha... el Parlamento electo votaba la instauración de una nueva comisión presidida por Romano Prodi, quien poco tiempo antes era el primer ministro de la coalición de

izquierda en Italia. El resultado de la elección no tiene entonces ninguna influencia sobre la selección del presidente de la comisión, y menos aún en lo que toca a su composición.

La comisión se compone en efecto sobre la base de las realidades nacionales: los países que tienen derecho a nombrar a un comisario designan, por regla general, a una personalidad que se sitúa en la misma línea ideológica del gobierno en turno, y aquellos que tienen derecho a nombrar dos tienen el hábito de compartirse las designaciones entre mayoría y oposición; aquél ha sido el caso en 1999 para España, Francia y el Reino Unido, no así para Alemania, que nombró a dos de entre su coalición de izquierda SPD/Verdes. El caso italiano es más difícil de describir, pues si Romano Prodi se puede identificar fácilmente, a Mario Monti se le ubica menos. Luego, si pretendemos analizarlo en términos políticos, la Comisión puede ser calificada de “consociativa” al reunir en su composición a socialistas, conservadores, demócrata-cristianos, liberales y ecologistas... esto es, ¡una buena parte (si no la totalidad) de las fuerzas políticas que acaban de enfrentarse en las elecciones!

Aquí podemos entonces entender una de las razones del desinterés de los electores por las elecciones europeas, que es fácil de medir, pues la tasa de abstención generalizada no era, como solemos pensar, una particularidad francesa, pero al revés, ampliamente presente en los demás países. De esta forma, la comparación entre la elección europea de 1999 y la elección nacional más próxima⁸ demostraba que del declive en la participación de la consulta comunitaria podría afirmarse en los términos siguientes:

- tres países tienen un diferencial de abstención débil (inferior a 10 puntos porcentuales): Bélgica, Luxemburgo y Grecia; aunque debemos añadir que en estos últimos el voto es obligatorio;
- cinco países tienen un diferencial fuerte (que fluctúa entre 12 y 26 puntos porcentuales): Italia, Irlanda, España, Francia (que con 21 puntos está en una posición prácticamente promedio) y Portugal;
- siete países con un diferencial muy fuerte que sobrepasa los 35 puntos para Dinamarca, Austria, Alemania y Finlandia; 40 para Suecia, Países Bajos y el Reino Unido, quien cierra la pinza con... 47.6 puntos.

⁸ Véase nuestro artículo “Elections européennes et élections nationales: quelle exception française?”, *Mélanges Louis Dubois. Au carrefour des droit*, París, Dalloz, 2002, pp. 545-561.

Puede entonces entenderse la perplejidad manifestada por el elector, quien suele preguntarse si sirve de algo ir a votar por la elección de un Parlamento que, aunque tenga en ocasiones poder de codecisión (cuestión que es, además, poco evidente), no aprueba ni el presupuesto ni las leyes, y que si en el mejor de los casos tiene atribuciones de sancionar a la comisión, no participa en su investidura si no es que en la forma. Tenemos pues que el sistema europeo funciona con base en una contradicción fundamental: cuando utiliza los instrumentos inherentes a la democracia competitiva como elecciones disputadas y polarizadas, es para ponerlos al servicio de una lógica de democracia consociativa, un gobierno de unión ampliada, que más bien corresponde a aquello que nuestros amigos suizos llaman una fórmula mágica.

La conclusión que se impone después de lo dicho anteriormente consiste en preguntarse si la contradicción expuesta puede superarse si se anteponen las reglas que emanan del modelo institucional nacional. Para esto, no cabe duda que existen instrumentos idóneos:

- un proceso electoral suficientemente uniforme, que no obstante podría serlo totalmente si se generalizara la representación proporcional con una mayor presencia por este concepto en las circunscripciones regionales, para llegar al menos a diez escaños por país; esta ampliación (sin duda, sutil) siendo además susceptible de fortalecer a los partidos más grandes, es decir, a aquellos con vocación de formar gobierno.⁹
- un sistema común de partidos que está siendo institucionalizado en términos de un proyecto que resultó de las discusiones entre el Parlamento y la Comisión. Según este acuerdo, podrían aglutinarse en esta entidad actos como el reconocimiento, el registro y el financiamiento de dichas entidades; siendo todavía la cuestión de la disciplina del voto una de las que restan por dilucidar.

Podemos además inferir que estos instrumentos sean utilizados, del mismo modo que en las prácticas nacionales, para designar o para expresar un señalamiento fuerte en lo que respecta (por lo menos) al nombramiento de presidente de la Comisión. Entre los ciudadanos europeos no se ha encontrado demasiado entusiasmo en torno a la idea, a veces equi-

⁹ Francia ha decidido tomar esa dirección con la ley del 11 de abril de 2003.

voca, de la elección por sufragio universal de un presidente de Europa, y cuya inspiración parece también provenir de un modelo francés (del que conocemos su carácter tan particular). En contrapartida, la elección indirecta del presidente europeo, según la norma del modelo nacional del que ya indicábamos el carácter general, pareciera más fácil de prever. Podemos imaginar que los incluidos en las listas nacionales de cada partido europeo hicieran campaña para apoyar a un candidato común a la presidencia de la comisión; una votación final en el Parlamento pudiendo servir para tomar partido por uno de los candidatos que habrían sido previamente seleccionados al interior de los partidos y de los electores (probablemente del Partido Socialista europeo y del Partido Popular europeo, según sea la tendencia que pueda leerse de las últimas elecciones para designar a los miembros de dicho Parlamento). Es esto lo que ha ocurrido, al cabo de una larga evolución, en el seno de los diferentes países miembros. Dicha evolución común puede, por otro lado, inspirar la reelaboración de las instituciones comunes. Sin duda, el texto constitucional que fue propuesto por la Convención europea da un paso decidido en esta dirección, ya que propone que el presidente de la Comisión sea electo por el Parlamento, pero con la proposición del Consejo europeo. Este sería, en todo caso, un medio excelente de atribuir a las elecciones comunitarias el compromiso europeo que por el momento les hace tanta falta.