DÉFICIT PARLAMENTARIO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

SUMARIO.

- I. Déficit democrático en el proceso de integración.
- II. La participación política de los ciudadanos europeos en el período de repunte tecnocrático. Las elecciones al Parlamento Europeo en 2014.
- III. A modo de conclusión.

I. DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El análisis doctrinal de las primeras décadas del proceso de integración europea, gravitó en la mayoría de estudios, en torno al concepto de «déficit democrático» de la Unión Europea o déficit en la determinación de su arquitectura institucional; concepto que fue teorizado, como es bien sabido, por el Profesor Pescatore. Término que «ha sido principalmente utilizado para describir el aislamiento gradual de las élites europeas y de las instituciones comunitarias del control de los ciudadanos»¹. Dicho déficit se manifestaba esencialmente en la carencia de una adecuada función o potestad legislativa de su Parlamento y por la ausencia de un adecuado control sobre la gestión o ejecución de las políticas comunitarias. El Parlamento Europeo, en estos años, recordaba, desde una visión historicista, al papel que tuvieron los parlamentos durante la monarquía constitucional, ya que, más que un parlamento de confrontación entre mayorías y minorías, era una institución volcada en su conjunto hacia una oposición natural frente al ejecuti-

1 PETITHOME, M.: «La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático». *Cuadernos Europeos de Deusto*, num. 39, 2008, p. 157

vo —el Consejo—, expresándose como defensor de la voluntad popular y como motor de transformación de la Unión Europea en un sentido democrático-constitucional².

La construcción parlamentaria de la Unión Europea en un sentido constitucional, donde el déficit democrático quedara atenuado (sin que pudiera desaparecer, pues muchas veces el déficit comunitario ha sido un *feed-back* de los déficits democráticos de los Estados miembros) se hizo sobre la base de procedimientos muy poco acordes con las exigencias y límites del Derecho originario y con los cánones aceptados de lo que debe de entenderse como sistema constitucional. A lo largo de los años setenta y ochenta se fueron produciendo una serie de desbordamientos o *mutaciones* de lo establecido en los propios Tratados, como modificaciones no formales de los mismos por exigencias o necesidades perentorias; en definitiva, trastornos constitucionales, poco acordes con el mínimo exigible a una comunidad de derecho, pero que, sin embargo, permitieron avanzar en la idea de una construcción europea sobre la base de un estándar más proclive al entendimiento con los parámetros del parlamentarismo racionalizado.

Estos desbordamientos se pueden concretar sustancialmente en la utilización de fuentes atípicas como las declaraciones comunes para ampliar el poder decisorio del Parlamento Europeo, como fue la llamada concertación interinstitucional, la utilización de fórmulas jurídicas ambivalentes como el Acta y Decisión de 1976 para la elección directa de Parlamento Europeo, o los cambios en la reglamentación interna del Parlamento Europeo, apoyándose en una jurisprudencia comunitaria favorable y un tanto activista, a fin de continuar en la labor de ampliación de la potestad de decisión del Parlamento, como fue la llamada «reconsulta» parlamentaria.

Estos procesos tuvieron la función de minorar el sempiterno problema de una construcción europea sobre la base de instituciones y órganos no mayoritarios, y, si bien desde una perspectiva jurídico-positiva no se compadecen o se compadecen muy poco, sirvieron para que posteriores reformas del derecho originario, fueran introduciendo estas prácticas interinstitucionales. De ahí que sea más adecuado hablar de déficit constitucional o de déficit parlamentario que de déficit democrático.

La segunda etapa a la que nos hemos de referir, se traduce en el paso del funcionalismo a un estructuralismo de corte constitucional. El Tratado de Maastricht en 1992 (y, anteriormente en 1986 tímidamente, el Acta Única Europea), abre un nuevo período de potencialidad expansiva del derecho europeo, pudiendo hablar de un sistema constitucional europeo abierto, evolutivo sistémico y dialogante³, una suerte de *constitucionalismo multinivel* que se convierte en necesidad para afrontar la transferencia de competencias a la Unión que configuran el paradigma soberano de los Estados: Moneda, orden público y justicia, ciudadanía europea e, igualmente —con sus limitaciones— política exterior, seguridad y defensa). Este sistema constitucional europeo se concreta en la consolidación del Parlamento Europeo como institución colegisladora, el reconocimiento por el derecho originario de principios de articulación competencial como es

2 SASSE, C: «Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen, et spécialement des nouveaux pouvoirs budgétaires», en *Le Parlement Européen; pouvoirs, élection, rôle futur*, Université de Liege, Lieja 1976, p. 51.

3 BURGORGUE LARSEN, L.: «La formación de un derecho constitucional europeo a través del diálogo judicial», en *Ponencia presentada al VIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España sobre Derecho Constitucional Europeo*, San Sebastián, 2010, pp. 3 y 4.

la subsidiariedad, la introducción de sistemas convencionales (un tanto atípicos no obstante) de reforma del derecho constitutivo, visualización (más que garantía) de derechos fundamentales a través de la Carta de Derechos, e, incluso, el intento —fallido— de formalizar (o *feticibizar*) constitucionalmente a la Unión.

Esto nos lleva a estar de acuerdo con la idea⁴ de que el proceso de construcción europeo ha de entenderse como un proceso federalista «que no se identifica necesariamente con la federación de Estados, sino que puede cristalizar en diferentes formas jurídico-constitucionales... la comprensión, por lo tanto, de la naturaleza jurídica de la Unión Europea debe de ser enmarcada en el nuevo panorama político *postestatal*, caracterizado por el retroceso de las ideas de soberanía, territorio y por la afirmación de diversos centros interdependientes e interrelacionados (comunidades supraestatales, Estados, regiones) entre los que se dispersa el poder político».

Tal vez en este período (de Maastricht a Lisboa, pasando por Ámsterdam y Niza) asistimos a un reflujo de la eclosión de los órganos e instituciones no mayoritarias de carácter tecnocrático que despolitizaban la política europea⁵, como ocurría en el período funcionalista anterior en beneficio de una mayor *gobernanza* democrática: la configuración de un Parlamento de mayorías, la investidura parlamentaria de la Comisión y de su Presidente teniendo en cuenta que éste se compadezca ideológicamente con la mayoría política de la Eurocámara, la crisis de la comitología a tenor de lo establecido en el Tratado de Lisboa, el procedimiento legislativo entre el Parlamento y el Consejo, de carácter *ordinario*, el reconocimiento de una función *cuasiconstituyente* a la Eurocámara, la articulación de mecanismos de control de los parlamentos nacionales en pos del respeto de la subsidiariedad, la ponderación del poder de los Estados en las votaciones del Consejo a través del sistema basado en porcentajes de población (aunque no haya entrado todavía en vigor), el carácter rotatorio de la Comisión (todavía pendiente de ser efectivo) etc.

Sin embargo, este período da paso a una tercera etapa que poco tiene que ver con la referida, la cual se inaugura con la reforma del artículo 136 del Tratado de Lisboa en el marco de la prolongada y devastadora crisis económica actual, en una vuelta atrás hacia el funcionalismo tecnocrático alejado de la participación ciudadana y un repunte del *laicismo economicista* o un proceso de rendición de la política a la administración del economicismo⁶. Período en el que se implementa una característica que genera especial desazón, como es el paso de una Comunidad basada, con sus luces y también sombras, en la idea de una cierta igualdad a una Unión basada en la dominación de un Estado y en la idea de expropiación política sobre un conjunto de Estados (que se manifiesta, por ahora, a la espera de nuevos sobresaltos, en una horquilla que va del rescate de Grecia y la caída de Berlusconi a la crisis chipriota)⁷

La primera cuestión que ha de plantearse es la idoneidad del mecanismo de reforma simplificada de dicha disposición y, en segundo lugar, las consecuencias de la misma en forma de eclosión de un derecho supuestamente originario o constitutivo de la Unión

4 AYUSO, M: *El Estado en su laberinto*, Scire, Barcelona 2011, pp. 34 y 35.

5 PETITHOME, M., ob. cit., p. 159

6 AYUSO, M., ob. cit., p. 125

7 Al respecto ver el demoledor y apasionante ensayo periodístico de HEWITT, G: *Europa a la deriva*, Alianza Editorial, Madrid 2013.

que, en realidad es de dudosa integración en el corpus *constitucional*, siendo más bien un derecho, si bien originario, pues obra de los Estados — no todos— que son, como dice el Tribunal Constitucional Federal Alemán en su Sentencia «Lisboa» de 30 de junio de 2009, «señores» de los Tratados, esencialmente *parásito* o *euointergubernamental* que hace «saltar por los aires» el proceso de integración, que se caracteriza, frente a una Europa a dos velocidades marcada por los Estados con moneda única a una Europa de círculos concéntricos superpuestos unos con otros⁸. ¿Era posible una reforma simplificada del artículo 136 del Tratado de Lisboa (TFUE), tal y como lo decidió el Consejo Europeo el 16 de diciembre de 2010, que diera posteriormente lugar al Tratado que establecía el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que entró en vigor el 8 de octubre de 2012, sin alterar la competencia exclusiva de la Unión en materia de moneda que hubiera exigido gravosos mecanismos de reforma y de participación democrática en la misma, tal y como se establece el tratado de Lisboa?. El Tribunal de Justicia, en su sentencia *Pringle*, de 27 de noviembre de 2012, considera que la utilización del mecanismo simplificado de reforma es correcto, pues no tiene por qué darse una interconectividad entre la competencia de coordinación económica y la exclusiva monetaria.

Más allá del convencimiento jurídico de esta interpretación jurisprudencial un tanto forzada, lo que nos preocupa, desde la perspectiva democrática, son las características de estos Tratados, de naturaleza jurídica un tanto peculiar (no son Tratados de la Unión pero se basan para su aplicación en la instituciones y el ordenamiento de la Unión) En primer Lugar, el citado Tratado MEDE establece un sistema de representación de los Estados a través de cuotas económicas o suscripciones de capital en euros mediante la articulación de un sistema de porcentajes donde el potencial económico de unos Estados sobre otros agrupados, o individualmente, marcan una clara idea de expropiación política, pues los cuatro grandes Estados de la zona suman más del 77% de las cuotas, correspondiendo el exiguo resto a los trece restantes Estados, de tal modo que Francia y Alemania por sí mismas pueden impedir la adopción de cualquier acuerdo⁹.

El segundo Tratado *parásito*, el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, que no vincula al Reino Unido ni a Chequia, impone gravosos deberes en el orden jurídico interno de los Estados firmantes. Así, su artículo 3.2 determina que, un año después de la entrada en vigor, **habrán de realizarse reformas, preferiblemente de rango constitucional** en los Estados a fin de introducir en sus textos constitucionales mecanismos correctores al déficit excesivo, pues se parte de una desconfianza de que el propio Tratado pueda por sí mismo ser un instrumento suficiente de garantía¹⁰.

En el plano del derecho derivado o de desarrollo de estas normas jurídico-internacionales, debemos apuntar claros ejemplos de eclosión de instituciones no mayoritarias incluso ajenas a la práctica comunitaria (más allá de las malsonantes *troikas* de vigilancia

8 LINDE PANIAGUA, E.: «La mutación de la Unión Europea y su Derecho Originario: la modificación del artículo 136 TFUE, y otros Tratados (Tratados parásitos) suscritos por los Estados de la Unión Europea, en particular el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 23, segundo semestre 2102, p. 103.

9 Id., p. 94.

10 Id., p. 98

y evaluación) que significan una voladura del incipiente viraje participativo de la etapa Maastricht. Así, el reglamento n° 472/2013, de 21 de mayo, impone a los Estados de la zona euro un sometimiento a una supervisión reforzada en manos de una serie de «autoridades» (bancaria, de seguros y pensiones, de valores y mercados, de riesgo sistémico etc.) en el ámbito de la coordinación reforzada de las políticas económicas; añadiéndose, a través de vastísimas disposiciones, la asistencia para cumplir con el programa macroeconómico a los Estados, de la Comisión a través de «grupos de expertos compuestos de otros Estados miembros y otras instituciones de la Unión o de instituciones financieras internacionales pertinentes» (art. 7.8 del reglamento). A mayor abundamiento, los apartados 4, 5 y 7 del artículo 7 determinan que «cuando proceda» una institución extraña orgánicamente a la Unión Europea, como es el Fondo Monetario Internacional, podrá incorporarse a la coordinación de la Comisión con el Banco Central Europeo¹¹. Por el contrario, el artículo 8 dedicado a la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil se despacha con cuatro líneas (no es un eufemismo), reconociendo su papel contributivo.

Esta merma en la base de legitimación de los Estados choca de plano con el principio de la subsidiariedad consagrado en la Unión, principio si bien más retórico y administrativizado que real. Se impone, como hemos dicho, una suerte de expropiación política generada por una especie de «gentil monstruo filantrópico», un aparente «gobierno blando» a caballo entre «un proyecto utópico a la vez que ente mestizo, deseoso de imponer con autoridad incondicional y presión educativa las filantrópicas intenciones que persigue con astucia y paciencia»¹².

II. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS EN EL PERÍODO DE REPUNTE TECNOCRÁTICO. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO EN 2014.

El Parlamento Europeo, en la fase funcionalista o de «pequeños pasos» tuvo una función claramente subalterna en el sistema de relaciones con las otras instituciones comunitarias: mera función consultiva en el proceso de decisión, lastrada por una legitimación no directa de sus miembros (los eurodiputados eran parlamentarios nacionales esencialmente dedicados en sus menesteres a la actividad política nacional) e, incluso, en su propia denominación («Asamblea»). La elección directa a partir de 1979 determina que el Parlamento Europeo se presente como un valor propio, no conformándose con

11 Para Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión, la Troika formada por la Comisión, BCE y FMI ha llegado a su fin, lo que parece contradecir lo recientemente aprobado a iniciativa de la Comisión a la que pertenece, ya que para la Comisaria la inclusión del FMI «fue una solución de emergencia y que en el futuro los europeos tendremos que ser capaces de resolver nuestros problemas por nosotros mismos», añadiendo al respecto «que la gente siente que la organización no es transparente y no está sujeta a ningún control y que los tecnócratas del FMI están lejos de cualquier forma de control democrático, señalando que la Comisión es el gobierno económico de Europa»; debiéndose otorgar estos poderes de control al Parlamento Europeo e incluirlo en el Tratado. <http://www.consensodelmercado.com>

12 ENZENSBERGER, H. M.: *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Anagrama. Barcelona 2011, p. 91.

el sistema de declaraciones comunes que le había permitido, un puesto bajo el sol en el procedimiento decisorio. Para la Eurocámara, las elecciones de 1979 eran razón suficiente no sólo para ampliar sus funciones decisorias, sino, incluso para arrogarse una función, como hemos dicho, *cuasiconstituyente*, en los proyectos que elaboró de Tratado, en 1984, o de constituciones en los años noventa, meras aporías estas últimas que chocaban de plano con los mecanismos de revisión jurídico internacionales establecidos en los Tratados constitutivos.

¿Era y es suficiente el valor de la legitimación que aporta la elección directa para comprender que el Parlamento Europeo concurriera, a partir de las primeras elecciones, en igualdad de armas con las instituciones comunitarias a la hora de dar efectividad al proceso de integración? El tránsito de una Asamblea de delegados parlamentarios nacionales a una Asamblea elegida directamente y conformada por «representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad», debe de ser objeto de algunas precisiones a fin de no magnificar tampoco el factor de la legitimación como paradigma justificativo de la ampliación de poderes parlamentarios.

En primer lugar, las elecciones se celebraron, y se celebran, con la ausencia de un procedimiento electoral uniforme, tal como mandataba el Tratado de Roma en su viejo artículo 138, sin que se haya podido avanzar más allá de un «mínimum procedimental», contenido en el Acta y decisión de 1976, mínimo que se mantiene en la reforma de 2002 de dicho instrumento (prohibición del doble mandato). Los procedimientos electorales siguen siendo esencialmente nacionales más allá del reconocimiento ya en el Tratado del carácter proporcional de la elección y de la renuncia a una uniformización en beneficio de «principios comunes a los Estados». En definitiva, la ausencia de un procedimiento electoral uniforme ha sido un elemento más que ha llevado a la conformación de procesos electorales nacionales o «elecciones nacionales de rango secundario» o «caleidoscopio de confrontaciones electorales nacionales». Procesos donde la ausencia, hasta ahora, del debate europeo era una constante en beneficio de un debate en clave de coyuntura política estrictamente interna de los Estados, coadyudando a esta situación (si bien no de una manera decisiva por lo que diremos posteriormente) la inexistencia de partidos políticos a escala europea y listas de carácter transnacional, al menos porcentualmente, para conformar la composición de la Eurocámara.

Mayor problema se plantea en el ámbito de la participación política de los ahora «ciudadanos de la Unión». Cuando se produjeron las primeras elecciones europeas en 1979 el índice de participación se situó en el nada desdeñable 63%, considerándose que se estaba en «un ejercicio de aprendizaje»; sin embargo en los siguientes procesos electorales el índice de participación ha ido disminuyendo paulatinamente hasta situarse la tasa global europea en el 43%, destacando en las dos últimas elecciones la escasa participación de los países de la gran adhesión, donde los analistas preveían un repunte de la tasa global de participación por el interés de la ciudadanía de estos países de ejercer derechos democráticos de participación. El resultado, por el contrario ha sido clamorosamente decepcionante, pues en países como Chequia, Polonia o Eslovenia la participación se situó entre el 20 y 38%.

La encuesta postelectoral 2009, realizada por el Parlamento Europeo, publicada el 24 de julio de 2009, nos permite entender por qué la participación cae progresivamente en la mayoría de los Estados miembros. La razón, entre otras, estriba en que la

gran mayoría de los sectores situados en la subalternidad no se movilizan en los procesos electorales europeos (desempleados, obreros y estudiantes —éstos últimos, tal vez, en una subalternidad temporal—), dándose el caso, como dice la encuesta, de que las personas que declaran tener a menudo dificultades para pagar sus facturas son las que más se abstienen, lo que normalmente está en íntima relación con una desconfianza de la política en general. Esta cuestión nos induce a pensar que hay una relación directa entre establishment tecnocrático e institucional en la Unión Europea y establishment tecnocrático nacional, **ya que la participación es más fuerte entre quienes son cuadros y directores o profesionales independientes.** Finalmente un dato, a nuestro entender decisivo, y es que, como dice la encuesta, más allá de considerar positiva la pertenencia a la Unión Europea, el 91% de los europeos se sienten vinculados a su país, frente a una vinculación o una adhesión anímica a Europa.

Esta última cuestión expresa el nudo gordiano del problema, cual es la inexistencia de un «pueblo europeo» y por lo tanto, si se hace necesario trasvasar el orden institucional de los Estados democráticos adheridos a la Unión a ésta. Es decir: ¿es estrictamente necesario que el Parlamento Europeo se adecúe en su legitimación y composición a las exigencias que en el plano estatal se plantean a partir del derecho político de sufragio de todos los ciudadanos? Esta pregunta se la planteó el Tribunal Constitucional Federal Alemán en su Sentencia «Lisboa» de 30 de junio de 2009, ya citada por nosotros.

Si partimos de la base de que no tiene porqué haber congruencia estructural, ni siquiera coincidencia entre el orden institucional de la Unión y el orden que el principio democrático prescribe en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, las reservas acerca de la legitimación expresadas por nosotros resultan un tanto baldías. Si la Unión Europea no necesita cumplir con los requisitos del sistema parlamentario, presidencialista o convencional, cualquier debate acerca de la legitimación de sus instituciones resulta estéril. Si, por el contrario, la conformación de las instituciones de la Unión, y en concreto del Parlamento Europeo, alcanzan en competencias, autonomía y poder de decisión, un nivel similar al exigible en los Estados entonces la discusión acerca del déficit de legitimación es nuclear.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán se hace eco de que en los procesos electorales europeos no se respeta el principio «un hombre un voto», pues no existe pueblo europeo y porque este principio solo puede darse dentro de un mismo pueblo. Ni siquiera la ciudadanía de la Unión nos permite vislumbrar ese hipotético pueblo. El Parlamento Europeo no es un órgano de representación de un pueblo europeo soberano, sino que ejerce la representación de los pueblos unidos por los Tratados. De este modo, nunca podría ser admisible el principio de la proporcionalidad decreciente sobre el que se sustenta la representación en el Parlamento Europeo si realmente existiera un único pueblo, ya que no hay garantía de que la mayoría de los votos emitidos represente también a la mayoría de los ciudadanos de la Unión. La proporcionalidad decreciente se sustenta sobre la base de reconocer que cada uno de los diputados de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada uno de los diputados de un Estado miembro menos poblado, y, a la inversa, que cuanto mayor sea la población de un

Estado miembro, mayor será el número de escaños a los que tenga derecho¹³. Sin embargo, más allá de esta regla el Tribunal se muestra recalcitrante en mantener que «no es el pueblo europeo el que está representado en el seno del artículo 10.1 del Tratado de la Unión Europea, versión Lisboa, sino los pueblos de Europa, organizados en Estados, con sus respectivas correlaciones de fuerzas que se han producido a partir de las elecciones democráticas acordes no con el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión (art. 9.1 del Tratado de la Unión Europea), sino de la nacionalidad»

El reconocimiento del principio de proporcionalidad decreciente (donde el voto de un nacional de un Estado miembro con poca población puede suponer aproximadamente hasta doce veces el peso de un nacional de un Estado que tenga una población importante) solo puede admitirse, a juicio del Tribunal, si la Unión Europea se aparta de esta idea mecanicista de trasladar los requisitos y los principios democráticos de los Estados a la arquitectura institucional europea. Para el Tribunal, se debe de optar más por una dimensión cooperativa supraestatal que por una dimensión democrático-federal, donde el Parlamento Europeo, a lo más, sea «una fuente adicional de legitimación democrática pero que no pueda ni deba de adecuarse en su composición a las exigencias que en el plano estatal se plantean a partir del derecho político de sufragio de todos los ciudadanos».

1. La propuestas parlamentarias de modificación del Acta y Decisión de 1976 cara a las elecciones de 2014

Más allá de tratar la reforma del protocolo n° 36 anejo al Tratado de Lisboa, reforma necesaria para resolver el dislate jurídico generado¹⁴ por unas elecciones, las de 2009, celebradas sin que el Tratado de Lisboa estuviera, contra todo pronóstico, en vigor; nos interesa apuntar la posible reforma del Acta y decisión de 1976 de cara a las elecciones de 2014. Desde 1976 se han producido algunos avances en pos de una elección uniforme al Parlamento Europeo, aunque no exista una ley electoral única. El propio Parlamento ha constatado estos avances, que son: la instauración de una modalidad de representación proporcional en todos los Estados miembros, la abolición del

13 PARLAMENTO EUROPEO. DOCUMENTOS DE SESIÓN: *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014*. A7-0041/2013 de 25 de febrero, p. 6.

14 Para la profesora Pilar Mellado (MELLADO PRADO, P.: «la reforma del Protocolo n° 36 sobre disposiciones transitorias anejo al Tratado de Lisboa», *Revista de derecho de la Unión Europea*, n° 23, segundo semestre 2012, p. 86), esta reforma realizada sin Convención, modifica la composición del Parlamento Europeo hasta 2014 para permitir a aquellos Estados miembros —cuyo número de diputados hubiera sido superior si el Tratado de Lisboa hubiera entrado en vigor antes de las elecciones de 2009— disponer de ese número de escaños adicionales y poder cubrirlos cuanto antes, conforme a la Declaración del Consejo europeo de diciembre de 2008 que fue ratificada por un acuerdo político del Consejo europeo de junio de 2009. Ver DECISIÓN DEL CONSEJO EUROPEO de 28 de junio de 2013, «por la que se fija la composición del Parlamento Europeo» (DOUE L 181 de 29 de junio de 2013, pp. 57y 58). En dicha Decisión se establece que la misma «se revisará con suficiente antelación respecto del inicio de la legislatura 2019-2024, sobre la base de una iniciativa del Parlamento Europeo que habrá de presentarse antes de finales de 2016, con el fin de establecer un sistema que en el futuro, antes de cada nueva elección al Parlamento Europeo, permita una distribución objetiva, equitativa y duradera de los escaños de los Estados miembros, en la que se refleje el principio de proporcionalidad decreciente, que tenga en cuenta cualquier posible variación en su número y las tendencias demográficas».

doble mandato (mediante la reforma del Acta en 2002), el establecimiento, si bien de manera incipiente, como veremos, de partidos y fundaciones europeas y la armonización de los mandatos y las condiciones de los eurodiputados¹⁵.

Sobre esta base, el informe parlamentario de la Comisión de Asuntos Constitucionales estableció en abril de 2011 las siguientes propuestas¹⁶:

1. creación de una circunscripción transnacional compuesta por veinticinco diputados adicionales a los 651 previstos elegidos porcentualmente con una segunda papeleta (cuyos candidatos deben de proceder al menos de un tercio de los Estados miembros), de tal modo que cada elector tendrá derecho a emitir un voto a favor de la lista de la unión Europea además de un voto a favor de la lista nacional o regional. Esta propuesta, que viene de antiguo y ya fue rechazada, exigiría, como expresa el informe, en todo caso una modificación del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de conformidad con el procedimiento de revisión ordinaria el cual se ha de iniciar necesariamente convocando una convención¹⁷.

2. Hacer obligatoria la creación de circunscripciones regionales en los Estados miembros.

3. Insistir en el voto preferencial a través de listas semiabiertas.

4. Realizar una revisión periódica de la distribución de los 751 escaños durante cada legislatura con una antelación suficiente a la siguiente convocatoria electoral (lo que implica una decisión unánime del Consejo Europeo sobre una propuesta del Parlamento Europeo, como así se ha establecido el 28 de junio de 2013, con motivo de la adhesión de Croacia a la Unión Europea)

5. Facilitar la participación mediante el sufragio activo y pasivo de los residentes de terceros Estados miembros.

6. Crear una autoridad electoral a nivel de la unión Europea, encargada, sustancialmente de la gestión y control del voto transnacional.

7. Reducir de los días de votación afin de evitar los abusos en la divulgación de resultados.

8. Trasladar las elecciones de junio a mayo para acelerar el proceso de elección de la Comisión.

9. Proponer una edad mínima uniforme para electores y elegibles.

10. Establecer un régimen de privilegios e inmunidades para los diputados de carácter transnacional

11. Introducir el sistema de votación electrónica para facilitar el voto.

15 INFORME DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES. «sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976». PARLAMENTO EUROPEO. DOCUMENTOS DE SESIÓN A7-0000/2011, de 28 de abril, pp. 40 y 41

16 Id., pp. 52 y 53

17 El Comité de Regiones, en su DICTAMEN de 31 de enero de 2013 titulado «reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión» (DOUE C62, de 2 de marzo de 2013, pp. 26 a 31), establece el papel privilegiado que deben de tener los partidos políticos a escala europea en la formación de listas transnacionales.

Hemos de ser conscientes de la dificultad que supone una reforma del Derecho originario expresado en ese ambivalente instrumento como es el Acta electoral de 1976, pues los pasos que se han realizado hasta el momento se han hecho sobre la base de decisiones del Consejo Europeo o a través de una tímida reforma del Acta como fue la acaecida en 2002. La sensibilidad de los Estados en esta materia hace muy dificultosa la tarea de innovación en profundidad del proceso electoral europeo, siendo el método utilizable el sistema de decisiones del Consejo Europeo con una antelación suficiente a cada proceso electoral, como así ha ocurrido. El Parlamento Europeo es consciente de esta dinámica y para ello, se compromete a presentar, antes de finales de 2015 una nueva propuesta de decisión del Consejo Europeo con miras a establecer con tiempo suficiente antes del comienzo de las elecciones para la legislatura 2019-2024 de un sistema duradero y transparente¹⁸.

Para ello, los ponentes del informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento europeo, de 25 de febrero de 2013, proponen una vez analizado el método propuesto por el Parlamento Europeo denominado *fix-prop*, desarrollado en el llamado «compromiso de Cambridge», una solución pragmática, pues el citado «compromiso» pensado para atenuar el impacto de la Sentencia «Lisboa» del Tribunal Constitucional Federal Alemán, cuya jurisprudencia parece generar una especie de «miedo insuperable» en el entramado institucional comunitario, «desencadenaría una reasignación traumática de escaños con fuertes pérdidas para los Estados miembros medianos y pequeños y grandes aumentos para los mayores»¹⁹.

De este modo, la solución por la que apuesta el Parlamento Europeo en un futuro está basada en la «minimización de pérdidas de escaños por los Estados miembros, respetando en la medida de lo posible la proporcionalidad decreciente en consonancia con el principio nadie gana, nadie pierde más de un escaño», con un planteamiento en dos etapas, la primera consistente en una pérdida de escaños para trece Estados miembros (entre tres y un escaño) y un aumento de escaños (entre 1 y 4) para cuatro Estados (Italia, España, Reino Unido y Francia). La segunda etapa consistiría en la compensación política entre las ganancias y las pérdidas, cuyo resultado sería una «minimización de pérdidas» pues solo doce Estados miembros perderían un escaño. Esta propuesta no excluye, como así apunta la comisión parlamentaria que se pueda establecer un sistema más permanente, propuesto por la Eurocámara, combinado con un reglamento específico, aprobado por un procedimiento legislativo ordinario, donde se establezca un método para calcular el electorado de cada Estado miembro.

2. La introducción de nuevos instrumentos de intermediación electoral: los partidos políticos a escala europea o partidos políticos europeos.

En el Tratado de Maastricht se introdujo el reconocimiento de los partidos políticos a escala europea afin de que éstos fueran los instrumentos privilegiados de formación

18 INFORME DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES «sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014». PARLAMENTO EUROPEO. DOCUMENTOS DE SESIÓN, A7-0041/2013, de 25 de febrero, p. 4.

19 Id., p. 9. Ver cuadros descriptivos a los efectos de los distintos métodos de cálculo (id., pp. 10 a 21).

de la conciencia europea y de intermediación de la voluntad política de los ciudadanos²⁰. Como expresaba en su día el eurodiputado Tatsos «se deben de aumentar las exigencias a la legitimación democrática de esa voluntad política. Esto significa que no solo hace falta una reforma de las instituciones, sino también una representación adecuada, una articulación realmente perceptible de las fuerzas sociales en el seno de estas instituciones... los partidos políticos históricos deben enfrentarse a la necesidad de que la voluntad política se organice a escala transnacional, si aspiran a algún tipo de trascendencia en el quehacer político y en el reconocimiento de su legitimidad»²¹.

Este carácter bifronte, fomento de la conciencia europea y formación de la voluntad política, debería de ser regulado a través del procedimiento legislativo ordinario, tal y como se estableció en Niza, debiendo estar indisolublemente ligado a los procesos electorales europeos. Sin embargo, tal vez sea en las elecciones del 2014 donde la experiencia de articular el proceso electoral a través de este tipo de formaciones políticas se manifieste. Sin embargo, esta idea de articular la voluntad política a nivel transnacional camina muy lentamente. No solo porque hasta el tratado de Niza, como hemos dicho, no se estableció el procedimiento aplicable para poder reglamentar la materia, sino también, en el plano estrictamente político, por la dificultad de superación de las hasta entonces federaciones europeas de partidos políticos nacionales.

Lo más preocupante no es tanto el proceso evolutivo de conformación de partidos políticos a escala europea, sino las limitaciones que de origen se establecen, pues se determina en el Tratado y en el derecho derivado una suerte de control material, más allá de las actividades del partido, de carácter programático, de compadecimiento de estas formaciones con la democracia, el sistema representativo y la protección y garantía de los derechos humanos y, en última instancia, con el fomento de la conciencia europea, como si ésta fuera consecuencia ineludible de lo anterior. En definitiva, la expresión «contribución a la formación de la conciencia europea» (que no aparece en el artículo 12.2 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales²²) se sitúa en el terreno de los valores, lo que puede originar un pluralismo contenido basado más bien en el principio de la alteridad que en el de igualdad, que puede afectar en un futuro a la composición de los grupos políticos en la Eurocámara y a la diversidad ideológica de la representación parlamentaria.

Sin duda, la Unión Europea apostó en el Tratado, desde Maastricht hasta Lisboa, por un sistema de democracia militante o, lo que es lo mismo, por un control material programático o finalista de las futuras formaciones políticas que se constituyeran. Así, el reglamento 2004/2003, de 4 de noviembre que regula el estatuto y financiación de

20 El Comité Económico y Social en su DICTAMEN sobre la propuesta de reforma del Reglamento sobre partidos políticos y fundaciones europeas (DOUE C133, de 13 de febrero de 2013, pp. 90 y 91) se muestra muy crítico manifestando la desigualdad de trato, en pos de la democracia participativa entre este tipo de formaciones y las asociaciones y fundaciones que persiguen objetivos de interés general a escala europea, criticando la retirada, hace ya varios años del proyecto de estatuto de asociación europea.

21 PARLAMENTO EUROPEO. DOCUMENTOS DE SESIÓN: «Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la situación constitucional de los Partidos Políticos Europeos». PE A4-0342/96, de 30 de octubre.

22 Aunque la Carta sí recoge la cláusula del «abuso de derecho» en su artículo 54, literalmente calcado del discutido artículo 17 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

los partidos políticos a escala europea y el Reglamento 1524/2007, de 18 de diciembre que incluye las llamadas «fundaciones europeas», parte para el reconocimiento de la financiación de las formaciones políticas a escala europea (en definitiva, su existencia) de que éstas puedan superar los controles de verificación material-finalista que impone el propio Parlamento Europeo. Más allá de entrar en valorar que es «formación de la conciencia europea», este concepto jurídico indeterminado puede ser causa suficiente para constreñir a una formación irreprochablemente democrática que, sin embargo, apueste por estrategias contrarias a la integración europea.

Hemos da apuntar, además, el carácter endogámico del procedimiento, pues el Parlamento Europeo hace la norma, en su día por codecisión, la ejecuta, determinando los montantes de financiación, y puede retirar la «calidad» de la formación europea a través del tradicional procedimiento de «sabios», al valorar programáticamente a las entidades solicitantes de financiación, cuando ésta debiera haber sido competencia del Tribunal de Justicia²³. Estos reglamentos introducen, como se ha dicho, un peligroso principio de discriminación política, con el fin de «entrampar a los pueblos en respuestas indoloras para el sistema»²⁴.

La propuesta de reforma del Reglamento de los partidos políticos europeos propuesto por la Comisión el 12 de septiembre de 2012 no resuelve la endogamia del Parlamento Europeo en la materia, sino que la amplía al introducir una oficina de registro de estas formaciones en el seno del propio Parlamento Europeo, sustituyéndose el evanescente criterio de la «pérdida de calidad» de la formación política por la posibilidad de eliminar a ésta del registro o, lo que es lo mismo, retirarle el estatuto jurídico europeo cuando los principios en los que se basa la Unión no son respetados.

No obstante, el problema de los partidos políticos europeos es su falta de visibilidad. Un tanto irónicamente el eurodiputado no inscrito (perteneciente a la lista de EnmaBonino)Dell'Alba, con ocasión del debate de la aprobación del Reglamento en 2003, expresaba lo siguiente. «¿Dónde están estos partidos? ¿Usted los conoce? ¿Podemos inscribirnos en uno de estos partidos políticos europeos de los que hablamos? No podemos inscribirnos en esos partidos que van a recibir un montón de dinero...¿hay algún militante en estos partidos?»

La Comisión de la Unión Europea ha realizado una recomendación el 12 de marzo de 2013²⁵ con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo a fin de reducir la brecha entre la política y los ciudadanos proponiendo, entre otras cuestiones de menor calado (visualización en las listas electorales

23 El Comité de Regiones se arroga también la función de ejercicio de un control material finalista de los partidos políticos europeos, debiendo este órgano estar involucrado en el proceso de verificación, «cuando el partidoafectado tenga representación en el Comité de Regiones»; cuestión un tanto extravagante, pues no existe en dicho órgano representación partitocrática a través de grupos políticos afines. Ver al respecto: COMITÉ DE LAS REGIONES, ACTOS PREPARATORIOS: «Dictamen del Comité de las Regiones— el estatuto y financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas» DOUE C62/77 de 2 de marzo de 2013, p. 79, punto 18.

24 ALLUÉ BUIZA, A. y LÓPEZ DE LA FUENTE, G.: «Los partidos políticos a escala europea», en *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática* (Javier Matía portilla, dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, p. 208.

25 DOUE L 79 de 21 de marzo de 2013, pp. 29-32.

nacionales de la pertenencia al partido, organización de congresos, afiliación de los partidos nacionales al europeo antes de las elecciones etc.) la posibilidad de que los partidos políticos europeos propongan candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta que los candidatos deberán desempeñar un papel de primer plano en la campaña electoral, ya que con ello se establecería, según la Comisión, un nexo concreto y visible entre el voto de cada ciudadano de la Unión por un partido político en las elecciones europeas y el candidato a Presidente de la Comisión a quien dicho partido respalda, incrementando la legitimidad del presidente del ejecutivo comunitario.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso de construcción europea ha gravitado entre el intento de crear una comunidad de derecho, pero también en la utilización de mecanismos distorsionadores del *mínimum exigible* constitucionalmente, lo que ha dado lugar a trastornos y mutaciones de envergadura, en definitiva, desbordamientos jurídicos de lo que los Estados, transfiriendo competencias soberanas, han consentido en los Tratados.

El Parlamento Europeo se ha configurado como una institución europea que ha ido paulatinamente ampliando sus poderes, las más de las veces a través de dicha mecánica mutativa. No obstante, pese a la ampliación de sus potestades en el derecho originario, constatamos un déficit parlamentario en la Unión, sobre la base del interés que tienen actualmente los parlamentos nacionales de no dimitir en sus funciones de control del proceso de integración, así como de la eclosión de órganos no mayoritarios que determinan la vida y reproducción del propio proceso.

El sistema de órganos o instituciones no mayoritarias ha tenido un repunte en el actual proceso de integración europea en el marco de la crisis económica y financiera. Podemos decir que se ha pasado de una construcción europea aparentemente basada en el principio de igualdad contractual de los Estados miembros, a un proceso de dominación de unos Estados sobre otros y de una intensificación de la expropiación política. En este sentido observamos que los Tratados aprobados últimamente, más allá de su carácter *parásito*, configuran una Europa mucho más tecnocratizada, basada en una aparente despolitización de los objetivos comunitarios, esencialmente la política monetaria, a través de instituciones inmunes al control político, con la participación en ellas de instituciones foráneas a la propia Unión Europea, sin embargo esta despolitización una cortina que encubre ese proceso de dominación o de expropiación esencialmente político.

Frente a ello, subsiste un sistema de representación política que pretende garantizar la legitimación democrática del entramado institucional comunitario. No obstante las carencias de los procesos electorales europeos en el ámbito de la socialización anímica de los ciudadanos de la Unión y los pasivos procedimentales que hemos apuntado, hace muy difícil que podamos hablar, sin más, de una legitimación democrática del Parlamento Europeo.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán, con su jurisprudencia *estatista* ha venido a contribuir a esta carencia en la legitimación democrática europea en pos de reconocer la legitimación parlamentaria nacional (más bien, única y exclusivamente, de su parlamento) intangible al incremento del control político estrictamente europeo.

Las fórmulas operadas en el proceso de integración abierto en Maastricht para establecer instrumentos sólidos de intermediación en la representación política europea, son en realidad procesos de *fetichización* del sistema «constitucional» europeo, que sólo contribuyen a enraizar una versión postmoderna y bastante estéril del proceso de federalización europeo. **Más bien observamos una especie de constitucionalismo «multinivel»**, que se parece bastante poco a lo que entendemos por sistema constitucional.

Los llamados «partidos políticos europeos» o «a escala europea» son un ejemplo paradigmático de esta situación. El sistema de financiación aprobado reproduce los grandes pasivos democráticos del sistema partitocrático. La existencia de estas formaciones, pensada para favorecer a las grandes familias políticas europeas, es, hasta ahora, meramente virtual y se construye sobre un desmesurado ámbito de protección *militante* de la democracia, constriñendo la propia garantía del pluralismo en beneficio de la llamada «formación de la conciencia europea».

TITLE: *Parliamentary deficit and political representation in the European Union*

ABSTRACT: *The current process of integration with the economic crisis is creating technocratic spaces. The multi-level constitutionalism idea breaks. The emergence of no majority bodies within the Union, affects a larger deficit. However, in 2014, with the European elections, the Union must express its democratic potential with citizen participation in European integration. Therefore, we analyzed the different problems of parliamentary deficit in the European Union and the contributions that are made in favour of the democratic principle from the institutions.*

RESUMEN: *El actual proceso de integración con la crisis económica está creando espacios tecnocráticos. La idea de constitucionalismo multinivel se quiebra. La aparición de órganos no mayoritarios en el seno de la Unión, incide en un mayor déficit. Sin embargo, en el 2014, con las elecciones europeas, la Unión ha de expresar su potencial democrático con la participación de los ciudadanos en la construcción europea. Por ello, analizamos los diferentes problemas del déficit parlamentario en la Unión Europea y las aportaciones que desde las propias instituciones se hacen a favor del principio democrático.*

KEY-WORDS: *Deficit, elections, technocracy, multilevel constitutionalism, European political parties.*

PALABRAS CLAVE: *Déficit, elecciones, tecnocracia, constitucionalismo multinivel, partidos políticos europeos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27.01.2014 FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.03.2014