



## Elecciones al Parlamento europeo

### Descripción

El próximo 12 de junio van a tener lugar las cuartas elecciones, terceras para los españoles, al Parlamento Europeo. Con la elección directa de esa Institución, prevista ya en el Tratado de Roma pero celebrada por primera vez en 1979, se pretendía aliviar el denominado déficit democrático que arrastraba el proceso de integración confiriéndole por tanto una mayor legitimidad. Pero además existía la presunción de que la implicación de los electores tendría otros efectos positivos sobre el desarrollo de la integración comunitaria. Así, por un lado, permitiría desarrollar un sentimiento de ciudadanía europea, lo que iba a constituir un estímulo para el proceso de integración y, de otra parte, ese mismo sentimiento facilitaría superar los problemas que el largo y difícil camino hacia una mayor integración inevitablemente iba a generar. Transcurridos quince años desde aquellas primeras elecciones, ¿qué balance se puede hacer?, ¿para qué han servido realmente las elecciones al Parlamento Europeo?

### Elecciones y legitimidad democrática

En las democracias, las elecciones constituyen el procedimiento por el que se hace efectivo el principio democrático de legitimidad del poder. En los regímenes parlamentarios las elecciones cumplen, muy brevemente desarrolladas, las siguientes funciones: a) la representación de los intereses de individuos y grupos (se podría decir que los electores intervienen así en el input del proceso de decisión política); b) la designación y control de los parlamentarios, e indirectamente del Gobierno, cuya actuación es evaluada de manera periódica (lo que significa el pronunciamiento del electorado sobre los outputs del proceso político) y ; c) legitimar, en suma el poder y las políticas de quienes deciden.

Para que las elecciones cumplan esas funciones efectivamente es necesaria una serie de prerequisites que van más allá de garantizar un procedimiento electoral democrático. Primero, es preciso que el Parlamento tenga capacidad legislativa y de control sobre el Gobierno. Segundo, es preciso que los electores posean una información suficiente sobre las posiciones de las distintas candidaturas entre las que pueden elegir, así como de la actividad que esos grupos han desarrollado previamente en el ámbito específico de su actuación. De ello se deriva que la amplitud, contenido y estructura de la comunicación política es esencial para que las elecciones desempeñen el papel que se acaba de apuntar. La existencia, en suma, de una opinión pública es crucial para que las elecciones constituyan de manera efectiva el desarrollo del principio democrático de legitimidad.

Las precondiciones anteriores se encuentran presentes, con mayores o menores deficiencias, en los sistemas políticos nacionales, pero totalmente ausentes del sistema político europeo. Por un lado, el

---

Parlamento Europeo carece de las competencias legislativas y de control del ejecutivo que tienen (en los sistemas parlamentarios) los parlamentos nacionales. Hoy, los rasgos de la arquitectura política comunitaria responden en realidad a una organización de tipo intergubernamental, si bien con algunas características casigubernamentales. Recientemente Dahrendorf describía al Parlamento Europeo como un bello gesto simbólico pero engañoso y, de hecho, un insulto al concepto de responsabilidad democrática. Y así es, el Parlamento tiene un carácter ornamental con una muy escasa incidencia en el proceso de decisión de las políticas comunitarias y ningún control sobre el Consejo de Ministros de la Comunidad y tampoco, a pesar de las últimas reformas, sobre la Comisión.

Por otra parte, no existe una opinión pública sobre temas europeos (con la excepción de Gran Bretaña y Dinamarca en los que la integración europea se ha convertido en un issue político nacional). Ello significa que difícilmente, la dimensión europea puede desempeñar un papel significativo en la decisión de los electores, por no decir que resulta imposible. No se puede, además, olvidar que las elecciones al Parlamento Europeo consisten en realidad en unas elecciones parceladas. Es decir, se trata de doce elecciones nacionales reguladas por otros tantos y distintos sistemas electorales, en las que se elige la cuota de parlamentarios correspondientes al país y en las que concurren sólo grupos de ámbito nacional.

Las razones anteriores determinan la imposibilidad de que las elecciones al Parlamento Europeo puedan contribuir a la legitimación democrática del sistema político de la Unión Europea. A lo sumo podrían constituir un escenario periódico, bien para alimentar simbólicamente la idea de la integración o bien, o a la vez, para debatir los problemas y límites de la integración. Pero tampoco ha sido así.

### **La verdadera naturaleza de las elecciones europeas**

En el campo de los estudios sobre comportamiento electoral, las elecciones al Parlamento Europeo han sido incluidas en la categoría de las denominadas elecciones de segundo orden. En este tipo de consulta los electores considerarían que la institución que van a elegir tiene un poder de decisión menor, de tal forma que su composición final no tendrá una excesiva importancia. Desde esta perspectiva sólo las elecciones legislativas son decisivas mientras que las restantes (cantonales, municipales o regionales) constituyen, aunque con distintos niveles de significación, elecciones de segundo orden. En ellas el comportamiento de los electores la participación y la preferencia partidista se explican en un alto grado por los mismos factores que determinan la decisión de ir a las urnas y la opción por un partido en las elecciones legislativas, mientras que los factores locales (políticas y líderes) tienen un impacto secundario en el comportamiento de los electores.

Las elecciones de «segundo orden» suelen presentar, no obstante, algunos rasgos diferenciales entre los que destacan una participación más reducida y un incremento del voto experimental. El descenso en la participación es consecuencia lógica de la menor importancia atribuida a la Institución que se elige, y esta opinión también da cuenta del carácter experimental que tiene la decisión de algunos votantes.

Por razones de diversa índole, desde un voto más cercano a los sentimientos y menos marcado por el criterio de la utilidad, hasta un voto de aviso al partido del Gobierno o a los grandes partidos, un sector de los votantes aprovecha ese tipo de convocatorias para otorgar un cierto reconocimiento a opciones marginales o menores en la escena política nacional. Por esta razón es frecuente que el partido del Gobierno (aunque no es el caso de España en las dos elecciones al Parlamento Europeo), y también

los partidos mayoritarios, obtengan peores resultados que en las elecciones legislativas. Por otra parte, las elecciones de segundo orden constituyen un escenario favorable para el lanzamiento de nuevos grupos políticos, que difícilmente podrían haber emergido en el contexto de unas elecciones legislativas. Así ocurrió, por ejemplo, en la década de los ochenta con el Frente Nacional en Francia o los Verdes alemanes, para quienes las elecciones europeas, regionales o municipales significaron un paso decisivo en su alumbramiento al escenario político nacional.

Diversos estudios sobre las elecciones al Parlamento Europeo desde 1979 aportan suficiente fundamento empírico para considerar que las elecciones europeas (salvo en Dinamarca, donde han generado un sistema de partidos distinto al nacional) encajan en buena parte de los rasgos esenciales de elecciones nacionales de segundo orden (aunque también hay razones, sobre las que ahora no me voy a extender, que hacen muy discutible incluirlas en esa categoría).

Efectivamente, la participación es considerablemente menor que en las elecciones legislativas y el comportamiento de los electores no se encuentra determinado, en este caso en mucha menor medida que en las elecciones municipales o regionales, por factores específicos de esa elección (tales como actitudes, opiniones, información sobre temas europeos). Y también un cierto número de votantes utiliza estas elecciones para experimentar, equilibrar, castigar o advertir a las fuerzas políticas que votan en las elecciones legislativas, aunque este voto diferencial alcanza un porcentaje considerablemente menor que en las elecciones locales o regionales. Por ejemplo, en las elecciones europeas del 89 sólo un 7% de los votantes se decidieron por una opción distinta a la que habrían elegido si en aquel momento hubieran tenido que votar también en unas elecciones legislativas. Ese porcentaje es sólo algo superior en otros países comunitarios, siempre con la excepción de Dinamarca.

Aunque las elecciones europeas sean unas elecciones menores, no por ello dejan de tener consecuencias que en ocasiones son extraordinariamente importantes. Dado que los partidos orientan estas elecciones desde y hacia la política nacional siempre con algunas distracciones sobre la cuestión europea y que el voto se decide con referencia a los problemas políticos nacionales, es inevitable que los resultados de las elecciones tengan consecuencias sólo para la política doméstica. El impacto de los resultados puede ser muy distinto, y siempre dependiente de la intensidad de los problemas que en ese momento afronten el sistema político nacional y los propios partidos políticos. En España la importancia de los resultados de las elecciones Europeas ha ido in crescendo: en 1987 pasaron inadvertidas, en 1989 determinaron la convocatoria de elecciones generales anticipadas, al considerar el PSOE que la proyección de los resultados europeos les valdría en las generales una tercera mayoría absoluta. Y en 1994, bien pueden volver a decidir la convocatoria de elecciones legislativas, ahora por razones muy distintas a las de 1989.

### **Integración europea y legitimidad democrática: el debate necesario**

El tratado de Maastricht implica un salto cualitativo de gran magnitud en la integración europea. Ha significado dar dos vueltas de tuerca a ese proceso, reconduciendo el sendero neofuncionalista por el que circulaba la configuración de la Comunidad hacia un camino que tiene muchos riesgos de desembocar en un modelo centralizado, burocratizado, y con problemas de legitimidad muy superiores a los que ha venido teniendo hasta ahora. El déficit democrático en la integración europea ha constituido en realidad un problema marginal, en la medida en que los asuntos cuya competencia recaía en el ámbito comunitario eran sólo de importancia relativa, y sobre todo, en tanto que se mantenía la regla de la unanimidad. La extensión de las competencias de la Comunidad recogidas en

el Tratado de Maastricht y la ampliación de las materias que podrán ser decididas por voto mayoritario (bien es cierto que de importancia todavía menor) confieren una mayor relevancia al asunto de la legitimación democrática del poder del Gobierno de Europa que irá incrementando su importancia en la medida en que el Tratado de la Unión vaya desarrollándose.

En 1996 está previsto que tenga lugar una Conferencia intergubernamental con el objetivo de evaluar y revisar el funcionamiento del Tratado de Maastricht, y en la agenda de la reunión ocupa, también, un lugar preeminente, debatir la posibilidad de llevar a cabo una profunda reforma institucional que tendría como una de sus principales consecuencias ampliar muy notablemente los poderes del Parlamento Europeo. Son muchos los argumentos que plantean dudas más que razonables acerca de que una reforma en esa dirección resulte aconsejable. Pero si hay que destacar alguna razón yo señalaría aquí la inexistencia de una opinión pública europea, instrumento indispensable para el control de todo Gobierno. En esa situación, la imposición de las decisiones del Parlamento Europeo a los países comunitarios crearía graves problemas de legitimidad. Parece más sensato afrontar la cuestión del principio de legitimidad democrática de la Unión Europea esencialmente dentro del ámbito de los Estados nación. Pensadores como Dahrendorf y François Furet han llegado incluso a proponer que el Parlamento Europeo sea elegido indirectamente por los parlamentos nacionales.

Con alguna frecuencia he oído afirmar que la inexistencia de un pueblo europeo no es óbice para construir un Estado europeo. Según este razonamiento primero se crean las estructuras y luego se desarrolla el demos. El argumento parece un buen ejemplo sobre los riesgos que siempre acechan a los sueños de la razón como en forma tan magnífica expresara plásticamente, hace ya casi dos siglos, el pintor de Fuendetodos.

La «cuestión» europea apenas ha sido debatida en España. La integración europea ha funcionado como un mito y por tanto sin posibilidad de ser discutida. El horizonte de la Conferencia de 1996 constituye una magnífica oportunidad para recuperar el tiempo perdido e introducir la dimensión europea en el debate político nacional.

**Fecha de creación**

30/12/2011

**Autor**

Pilar del Castillo