

GENERAL

Davant les eleccions europees (III): Elecciones europeas y equilibrio de poder en la UE – Ana Mar Fernández Pasarín

🕒 19 de maig de 2014

¿Hasta qué punto las elecciones europeas que se celebrarán al final de este mes de mayo pueden alterar el equilibrio interinstitucional en el seno de la Unión Europea? ¿Pueden estas elecciones contribuir a modificar de manera significativa la balanza de poder europea? El presente artículo sostiene que las expectativas generadas en torno a la parlamentarización de la presidencia de la Comisión europea no deben sobredimensionarse. Un cambio en el modo de designación del candidato a jefe del ejecutivo comunitario refuerza, sin duda, la legitimidad democrática de esta institución. No implica, sin embargo, directamente un cambio en la distribución competencial interinstitucional susceptible de alterar de manera profunda las coordenadas del poder en el seno de la arena europea.

Del 22 al 25 de mayo tendrán lugar las primeras elecciones europeas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. Han transcurrido cinco años desde la última reforma del Tratado de la Unión Europea (UE) que elevó, entre otras muchas innovaciones institucionales, la Eurocámara a la categoría de colegislador del derecho europeo mediante la generalización del procedimiento de codecisión. Así culminaba un largo proceso de reivindicación tendente a transformar una asamblea europea, en origen meramente consultiva, en una cámara con poder legislativo equiparable a la del Consejo de la UE.

Desde el año 2010, el Parlamento europeo comparte con el Consejo el poder de aprobar las normas de la UE con carácter general. Una segunda innovación importante desde el punto de vista del funcionamiento del sistema institucional europeo y del lugar que en él ocupa el parlamento europeo, introducida también en el Tratado de Lisboa pero que surtirá sus efectos este año 2014, es la posible elección del presidente de la Comisión europea en base a la mayoría parlamentaria alcanzada en el hemisiclo. Por primera vez, el Consejo europeo deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas para designar su candidato al puesto de presidente del ejecutivo comunitario. Por vez primera, se contempla, por lo tanto, de manera expresa la posibilidad de una relación directa entre los resultados de los comicios europeos y el nombramiento del presidente de la Comisión europea. En caso de que el Consejo europeo siga el mandato de la mayoría parlamentaria, ello daría carta de naturaleza al semipresidencialismo europeo. Una vez designado, el presidente de la Comisión europea y el nuevo colegio de comisarios deberán someterse al apoyo parlamentario de la cámara europea y contar con el aval de una mayoría (376 votos sobre 751) para poder ser investidos.

La introducción de esta novedad en el funcionamiento del sistema ejecutivo europeo explica en parte el especial interés suscitado por las elecciones del próximo 25 de mayo. Estas elecciones europeas son cualitativamente diferentes no sólo porque se producen en un contexto de crisis económica y política severa, en pleno clima de desafección y desencanto ciudadanos respecto al proyecto europeo, auge de partidos escépticos y populistas diversos y con la crisis de Ucrania como telón de fondo. Esta cita electoral también es especialmente relevante porque, por vez primera en la historia parlamentaria europea, los partidos políticos europeos han designado y trabajado una candidatura llamada potencialmente a competir por el liderazgo del ejecutivo comunitario. En este sentido, por primera vez, los candidatos a la presidencia de la Comisión europea han hecho campaña no sólo en Bruselas sino también en las capitales europeas.

Como mencionamos al principio, el efecto de politización que sobre el papel de la Comisión tendrá esta parlamentarización del ejecutivo comunitario en virtud del papel que le tienen reservado los tratados no debería, sin embargo, sobredimensionarse. La Comisión es y seguirá siendo, en su calidad de guardiana de los tratados y portavoz del interés general de la Unión, una institución, por definición, integradora y situada por encima de las luchas partidistas. Cabe recordar a este efecto que el art. 9.D del Tratado de Lisboa reitera un principio de funcionamiento interno básico desde los orígenes de la construcción europea: los comisarios son elegidos en base a su competencia general y, una vez en el cargo, deben actuar con total independencia respecto a gobiernos, organismos y otras instituciones. Un cambio en el modo de designación del presidente de la Comisión no altera la definición de funciones así como los intereses representados por esta institución.

En cuanto a la permeabilidad que sobre los miembros del Colegio de comisarios podría tener esta politización, cabe señalar que los miembros del Colegio de comisarios no forman un todo compacto en términos ideológicos. Designados por los estados miembros por un periodo de cinco años, reflejan ante todo la diversidad de las mayorías políticas nacionales en el momento de su nombramiento. Entre ellos, el presidente hace figura de un *primus inter pares* investido de una misión principal, la de ser un forjador de consenso. Su perfil, más que su modo de elección, determinará probablemente el ascendente que pueda tener sobre los miembros de su Gabinete.

Los resultados de las elecciones europeas y el perfil del nuevo presidente de la Comisión europea condicionarán sin duda los otros nombramientos previstos para 2014: el relevo en la Presidencia del

Consejo europeo y en la Presidencia del Consejo de relaciones exteriores, esto es, el puesto del Alto Representante para la política exterior y de seguridad.

En términos de equilibrio y de competición interinstitucional, no parece, sin embargo, que la elección parlamentaria de la Comisión europea vaya a alterar el papel preeminente ejercido por el Consejo europeo dentro de la arquitectura europea. En primer lugar, porque un cambio en el modo de designación de los gobernantes, en este caso, el presidente de la Comisión, no tiene consecuencias directas en términos competenciales. El presidente de la Comisión gozará sin duda de más legitimidad democrática que en la actualidad pero no por ello más atribuciones. En segundo lugar, porque la multipolaridad del sistema presidencial europeo no impide que exista una jerarquía *de iure y de facto* entre ambas instituciones. El Consejo europeo es el centro de gravedad política de la UE. El Tratado de Lisboa elevó, de hecho, este órgano al rango de institución de la UE y su presidente es, hoy en día, lo más parecido que hay al presidente de esta Unión. Su papel se ha visto, de hecho, claramente reforzado con ocasión de la crisis económica y financiera. A título de ejemplo, ratificando una práctica informal inaugurada en 2008 por el presidente Nicolas Sarkozy durante la presidencia francesa del Consejo de la Unión, los 17 estados miembros que forman parte de la zona euro aprobaron en octubre 2011 la creación de una nueva presidencia a nivel de jefes de Estado o de Gobierno; función que recayó en Herman Van Rompuy, antes de su 'reelección' como presidente del Consejo europeo en marzo 2012. La gestión de la crisis fue, por lo tanto, la ocasión para consolidar el liderazgo de la presidencia del Consejo europeo frente a la presidencia de la Comisión.

La politización de la Comisión vía el modo de designación de su presidente tampoco parece que tendrá un efecto significativo sobre las relaciones entre el Consejo y la Comisión. Ambas instituciones están estrechamente ligadas competencialmente desde el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht adoptados respectivamente en 1986 y 1992. A título de ejemplo, comparten responsabilidad en materia de implementación y de coordinación de las políticas europeas. De hecho, la Comisión ejerce sus competencias ejecutivas por delegación del Consejo. Asimismo, en términos legislativos, la asociación de la Comisión a la planificación de las actividades y prioridades del Consejo, generalizada desde el año 2003 (cuando entró en vigor el sistema de programación colectiva de los trabajos del Consejo adoptado durante el Consejo europeo de Sevilla en 2002) así como su participación en todas las etapas de las negociaciones del Consejo significa que, al menos formalmente, una actitud de cooperación y consistencia entre ambas instituciones es necesaria para que el proceso decisorio siga su curso (*cf.* Fernández Pasarín, 2011). Por último, cabe recordar que el presidente del Consejo de Relaciones Exteriores es también vicepresidente de la Comisión y, como tal, actúa como pivote entre el Consejo y la Comisión.

En cuanto a las relaciones entre la Eurocámara y el presidente de la Comisión, sin duda, la potencial correspondencia entre los resultados electorales alcanzados en los comicios europeos y la designación de la presidencia de la Comisión estrecha el vínculo entre ambas instituciones. La introducción de un rasgo parlamentario en el sistema de gobierno europeo plantea, sin embargo, una cuestión interesante en términos de control parlamentario: En la práctica, ¿quién controlará a quién? El Parlamento controlará efectivamente la acción del ejecutivo comunitario o asistiremos a un *entérinement* automático de la actividad de la Comisión por parte de la mayoría parlamentaria, dándose así a nivel europeo una de las desnaturalizaciones típicas del sistema parlamentario? En cualquier caso, habrá que esperar la configuración del arco parlamentario y el rodaje de la nueva Comisión para determinar el tenor exacto de esta relación.

En conclusión, a la hora de valorar el impacto de las elecciones europeas sobre el conjunto del sistema político europeo, cabe tener en cuenta que la historia institucional europea se caracteriza más por la sedimentación de procesos y estructuras existentes que por los cambios de timón. Hoy en día, la preocupación por los equilibrios interinstitucionales han quedado en segundo plano ante la emergencia de una nueva prioridad: garantizar la operatividad de la Unión en una Europa ampliada y castigada duramente por la crisis. En este sentido, aún introduciendo mecanismos novedosos y, en particular, un papel más activo del Parlamento europeo en la configuración del sistema político europeo, no parece que las elecciones europeas vayan a modificar de manera significativa la distribución y equilibrio del poder en el seno de la Unión. Las elecciones europeas 2014 darán voz y escaño a los descontentos, se fragmentará el arco parlamentario y aún con una representación previsiblemente a la baja, las opciones mayoritarias –el Partido Popular Europeo y el Partido Socialista Europeo– mantendrán su hegemonía. La personificación de las candidaturas europeas a la presidencia de la Comisión no implica por sí sola más poder en manos de la Comisión. De hecho, cabe entrever la posibilidad de que el Consejo europeo decida finalmente obviar la mayoría parlamentaria en la designación de dicho candidato.

Ana Mar Fernández Pasarín

Professora titular de ciència política de la Universitat Autònoma de Barcelona

[1] Una versión resumida de este artículo que lleva por título '2014: No sólo unas elecciones europeas' será publicado por Agenda Pública en mayo 2014.

Referència bibliogràfica

- Fernández Pasarín, A. «The reform of the Council Presidency: Paving the way for a new synergy with the European Commission» in Fernández Pasarín, A.; Mangenot, M. (Dir.) *Politique Européenne* [L'Harmattan] (2011), Special Issue, 35: p. 29-54: *Présider l'UE: présidence(s) du Conseil et système de gouvernement.*

◆ ANA MAR FERNÁNDEZ PASARÍN, ELECCIONS EUROPEES, PARLAMENT EUROPEU, UNIÓ EUROPEA