

Las deficiencias de la democracia representativa europea. El déficit fundamental de la representación política en la Unión Europea: su dependencia nacional

Anna Vilà Cuñat

Universitat Autònoma de Barcelona

Anna.Vila.Cunat@uab.cat



Recepción: 19/01/2023

Aceptación: 07/03/2023

Publicación: 28/07/2023

Cita recomendada: VILÀ CUÑAT, A. (2023). "Las deficiencias de la democracia representativa europea. El déficit fundamental de la representación política en la Unión Europea: su dependencia nacional". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 2(2), 26-48. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/quadernsiee.53>>

Resumen

Las crisis, una vez superadas, deben brindar la oportunidad de reflexionar y poner en marcha mecanismos de mejora. La vida política a escala europea sigue presentándose incapaz de desvincularse de las estructuras y visiones nacionales. En este escenario, el Parlamento Europeo materializa difícilmente el principio de representatividad que le encomiendan los tratados. A lo largo de este artículo pondremos de manifiesto que nuestras instituciones europeas, especialmente en lo que concierne a la actividad del Parlamento, presentan una deficiente legitimidad democrática, debido, principalmente, al rol primordial conferido a los Estados y a las propias dinámicas electorales de los partidos políticos. Intentar avanzar hacia un auténtico espacio público transnacional no es solo un mandato, sino también un deber para con los ciudadanos europeos.

Palabras clave: Parlamento Europeo; Elecciones Europeas; Partidismo nacional; Espacio público transnacional; Conciencia política europea; Legitimidad democrática.

Abstract. *The shortcomings of European representative democracy. The fundamental deficit of political representation in the European Union: national dependence*

Once crises have been overcome, they should provide an opportunity to reflect and to put in place mechanisms for improvement. Political life at the European level is still incapable of detaching itself from national structures and visions. In this scenario, it is difficult for the European Parliament to realize the principle of representativeness entrusted to it by the treaties. Throughout this article, we will show that our European institutions, especially with regard to the activity of the Parliament, have a deficient democratic legitimacy, mainly due to the primordial role conferred to the States and the electoral dynamics of the political parties themselves. Trying to move towards a genuine transnational public space is not only a mandate, but also a duty towards European citizens.

Keywords: European Parliament; European elections; National parties; Transnational public space; European political awareness; Democratic legitimacy.

Resum. *Les deficiències de la democràcia representativa europea. El dèficit fonamental de la representació política a la Unió Europea: la seva dependència nacional*

Les crisis, un cop superades, han d'ofrir l'oportunitat de reflexionar i posar en marxa mecanismes de millora. La vida política a escala europea continua presentant-se incapaç de desvincular-se de les estructures i visions nacionals. En aquest escenari, el Parlament Europeu materialitza difícilment el principi de representativitat que li encomanen els tractats. Al llarg d'aquest article posarem de manifest que les nostres institucions europees, especialment pel que fa a l'activitat del Parlament, presenten una legitimitat democràtica deficient, degut, principalment, al rol primordial conferit als Estats i les pròpies dinàmiques electorals dels partits polítics. Intentar avançar cap a un autèntic espai públic transnacional no és només un mandat, sinó també un deure envers els ciutadans europeus.

Paraules clau: Parlament Europeu; Eleccions Europees; Partidisme nacional; Espai públic transnacional; Consciència política europea; Legitimilitat democràtica.

Sumario

1. Introducción
 2. ¿Unas elecciones a nivel europeo sin una verdadera dimensión europea?
 3. Conclusión
 4. Referencias
-

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis vividas por la Unión Europea (UE, en adelante) ponen de manifiesto y nos obligan a repensar el enfoque, la eficacia y, más profundamente, la legitimidad de dicha organización. Al mismo tiempo, nos invitan a reconsiderar, de vez en cuando, el sentido de la integración y del proyecto europeo. La crisis financiera de 2007-2008, o la crisis de la deuda soberana generada por la inestabilidad de la Eurozona en 2009-2012, la crisis migratoria de 2015-2016, las negociaciones en torno al Brexit a partir de 2017, el auge y la supervivencia de las democracias antiliberales en el seno de la Unión o el “Qatargate”, todos ellos son sucesos que pueden relacionarse y remitir a la crisis existencial general y más profunda de la UE, que aflora y se amplifica cada vez que se producen estos acontecimientos concretos. Una crisis, además, que parece conllevar un riesgo inherente de desintegración. Incluso el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, dijo en 2016 que “Nuestra Unión Europea se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial”.¹

En esta crisis existencial general, la legitimidad de la Unión, y, más concretamente, su legitimidad democrática, constituye una pieza clave para tomar posición y reflexionar sobre el fundamento y las bases de esta organización.

1.1. Consideraciones preliminares

El carácter democrático de la fundación de la UE y de sus procesos decisarios apareció simultáneamente unido a su debilidad, a medida que sus competencias aumentaban y las cuestiones que abarcaban se tornaban progresivamente políticas. En consecuencia, se operó una reforma de las instituciones en aras hacia una mayor democratización. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal² constituyó la más significativa consecución en este proceso, pero que aún fue incapaz de remediar el déficit democrático del que adolecía la Unión por aquel entonces y del que sigue padeciendo en la actualidad.

¹ «Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad». Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_16_3043

² Durante la Cumbre de París de los días 9 y 10 de diciembre de 1974, se decidió que el Parlamento Europeo sería elegido por sufragio universal. Un acto adoptado por el Consejo en 1976 (76/787/ECSC, ECC, Euratom) confirmó dicha voluntad, materializada por primera vez en las elecciones de 1979.

A pesar de ello, es tradicionalmente aceptado que todo ejercicio del poder público debe ser legitimado democráticamente. De esta manera, la legitimidad del poder político aparece como “su razón de ser, su justificación, su fundamento último” (Bermudo, 2001). El término “legitimidad”, al estar relacionado con la noción de democracia y formar así el concepto de “legitimidad democrática”, aparece vinculado a conceptos como la apertura y la transparencia o la eficacia de las instituciones (Bar, 1997). En efecto, un déficit democrático, en la forma y en el ejercicio del poder público, socava su legitimidad.

No ahondaremos aquí en el debate sobre la inexistencia de un pueblo europeo o sobre la posibilidad de legitimar una democracia europea, fundada sobre los *demos* nacionales (Nikolaïdis, 2012). Sin embargo, cabe señalar que, a pesar de que “el concepto de democracia”, por su propia etimología, parece requerir un *demos* que ostenta el *kratos*, una población definida, unida y homogénea no se da en el espectro europeo. De esta manera, en el escenario de diversidad que compone la Unión, se dificulta la consecución de la que para Rousseau era la primera condición de la democracia directa “de los Antiguos”: un estado pequeño donde el pueblo sea fácilmente reunido y donde cada ciudadano pueda fácilmente conocer a sus iguales (Rousseau, 1762).

Como ya ha sido aceptado por gran parte de la doctrina, nada impide la aplicación del paradigma democrático a una Unión Europea donde persisten los *demos* (Beetz y Rossi, 2017; Colliot-Thélène, 2011). Sin embargo, en estas condiciones, la representación efectiva mediante intermediarios entre el ciudadano y el centro de decisión, que se presenta como un requisito en toda democracia liberal, es aún más esencial, si cabe, en el marco del vasto panorama del que adolece la UE.

2. ¿UNAS ELECCIONES A NIVEL EUROPEO SIN UNA VERDADERA DIMENSIÓN EUROPEA?

El artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE, en adelante) establece que “el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”. Según Norberto Bobbio (1985), un Estado representativo es aquel en el que las principales deliberaciones políticas son tomadas por los representantes elegidos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), a su vez, ha establecido jurisdiccionalmente que “[...] es un principio democrático fundamental [que] los pueblos particip[e]n en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa”.³

En el seno de la UE, un solo órgano ha asumido la forma de representación directa de los ciudadanos y encarna, por ello, la principal fuente de legitimidad de la

³ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, “TJCE”), 29 de octubre de 1980, *Roquette c. Consejo*, 138/79, pt.33.

organización: el Parlamento Europeo, que está compuesto por “los representantes de los ciudadanos de la Unión”.⁴

Sin embargo, el marco institucional de la Unión cuenta con una presencia desproporcionada de la figura de los gobiernos nacionales, que, entre otros, se benefician de un doble órgano de representación en el Consejo de la Unión Europea y en el Consejo Europeo.⁵ El rol primordial de los Estados en cualquier instancia de esta organización, de una fuerte *composición estatal*, y especialmente en las estructuras decisionales,⁶ socava su legitimidad en cuanto que dificulta la identificación del ciudadano con la forma de poder ejercida. Esto conlleva, en consecuencia, una representatividad defectuosa.

Con el trasfondo de una omnipresencia de la figura estatal, expondremos que las deficiencias de las elecciones europeas se explican en parte por la elemental falta de un “espacio público transnacional” (2.1), que lleva aparejada la ausencia de una “vida política europea” (2.2).

2.1. Las limitaciones de un “espacio público transnacional”

Una debilidad fundamental de la función de representación desempeñada por el Parlamento Europeo es que su elección se sigue percibiendo y presentando a nivel nacional. Son sobre todo el contexto y la discusión en el marco estatal los que condicionan el resultado de las elecciones europeas. Estas se deciden más en función de la acción de los gobernantes estatales que por un intercambio de ideas a escala europea que sea la consecuencia derivada de la actuación de los diputados europeos.

La ausencia de una lógica electoral genuinamente europea (2.1.1) se ve acentuada por la falta de un control europeo de sus resultados (2.1.2).

2.1.1. La lógica electoral europea

Hoy en día, las modalidades electorales se siguen librando a la organización de cada Estado miembro. Sin embargo, en 1992, el Tratado de Maastricht dispuso que las elecciones se celebrarían según un procedimiento uniforme. El Parlamento Europeo debía elaborar una propuesta en este sentido, antes de someterla a la adopción por

⁴ Artículo 14, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (en adelante, “TUE”). Inicialmente, la Asamblea Parlamentaria representaba a “los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” (Artículo 137 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea).

⁵ Artículo 10, apartado 2, párrafo segundo del TUE.

⁶ Basta con mencionar en este punto y a modo de ejemplo el monopolio de la iniciativa legislativa ostentada por la Comisión -integrada por comisarios propuestos por los gobiernos de los Estados miembros- (artículo 17, apartado 2, TUE); el rol principal del Consejo -formado por los ministros del Gobierno de cada país-, en los procesos legislativos especiales (artículo 289, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante, “TFUE”) o del Consejo Europeo -compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los estados- en decisiones de naturaleza constitucional (artículos 48 y 50 TUE).

unanimidad del Consejo. Sin embargo, dado que el Consejo no fue capaz de ponerse de acuerdo sobre ninguna de las propuestas, el Tratado de Ámsterdam introdujo la posibilidad de adoptar “principios comunes”. En efecto, de acuerdo con la Decisión de septiembre de 1976, modificada en 2002 y más recientemente en 2018 por el Consejo,⁷ el procedimiento electoral, regido por cada Estado miembro, está sujeto a algunos principios básicos: voto proporcional, voto único, respeto del período de organización del escrutinio y diversidad de métodos de votación. De ahí que los tratados contengan la posibilidad de una organización propiamente europea de las elecciones al prever un procedimiento uniforme con principios comunes a todos los Estados miembros.⁸ Sin embargo, por el momento, este artículo no ha dado luz a la adopción de nuevas reglas, en parte, debido al procedimiento previsto, particularmente complejo: aprobación por el Parlamento Europeo, unanimidad en el Consejo y ratificación por cada Estado miembro, según sus exigencias constitucionales.

Es así como cada Estado miembro elige sus propias normas electorales, sin poder sostenerse unas normas comunes por la “condición europea” que les sería propia. También revela las reticencias de los Estados para cambiar el *statu quo*, refugiándose en trabas burocráticas, diseñadas por ellos mismos, y que, unidas a su ausencia de voluntad política, lo mantienen en una forma de inmovilismo.

A pesar de ello, el Parlamento propuso cambios en 2015: fijar el derecho a voto a los 16 años; establecer un modo democrático de designación de candidatos con la introducción de la representación de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales; introducir listas paritarias de género; determinar los topes electorales o incluso organizar el voto simultáneo en todos los Estados miembros.⁹ Sin embargo, estas propuestas fueron rechazadas por los Estados. Solo se llevaron a cabo algunos ajustes menores para las elecciones de 2019, como el hecho de que los Estados miembros pudieran mencionar el partido político europeo al que pertenece el partido nacional.¹⁰

A este respecto, es importante señalar que el apartado 2 del artículo 14 del TUE establece un umbral mínimo de seis miembros por Estado miembro y un umbral máximo de 86. Este reparto de escaños por Estado se explica por la preocupación de garantizar una cierta representatividad de las diferentes nacionalidades. Aunque esté especialmente concebido para los Estados pequeños, creemos que tiene el efecto de socavar una vez más la capacidad de concebir unas elecciones auténticamente europeas. La indexación a la demografía nacional contribuye a que los eurodiputados sean percibidos con una base de legitimidad nacional, lo que a la postre implica que las

⁷ Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976.

⁸ Artículo 223, apartado 1, del TFUE.

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la Ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)), pts. AH, T, 15, 21.

¹⁰ Artículo 3ter Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo: “Los Estados miembros podrán autorizar que figure en las papeletas el nombre o el logotipo del partido político europeo al que esté afiliado el partido político nacional o el candidato independiente”.

diferentes listas electorales se diseñen según las normas internas de cada Estado miembro.

Ante la ausencia de unas elecciones homogéneas, la propuesta de introducir listas transnacionales de candidatos fue un intento de conferirles una dimensión europea mayor. En lugar de contar con candidatos de los partidos políticos nacionales adscritos a las nacionalidades de los Estados miembros, se trataría de disponer de listas de candidatos de los distintos Estados que coincidieran en un programa político. En consecuencia, la lista transnacional se presenta como una poderosa herramienta de creación de un debate transfronterizo que podría desembocar en un auténtico espacio público europeo. Y lo que es más ambicioso, podría, potencialmente y a largo plazo, reducir el sesgo nacional que gobierna ciertas cuestiones europeas, lo que constituye un obstáculo para la consolidación de un enfoque global político auténticamente europeo.¹¹ Este mecanismo podría haberse aplicado parcialmente con motivo del Brexit. En particular, se había sugerido que los escaños que dejaran vacantes los diputados británicos se cubrieran mediante listas europeas. Sin embargo, se hicieron varias objeciones al respecto. Desde un punto de vista jurídico, no es seguro que esto fuera conforme a los tratados, ya que estos requieren un determinado número de eurodiputados.¹² Desde un punto de vista político, y por paradójico que parezca, el Parlamento Europeo se ha posicionado tradicionalmente en contra de las listas transnacionales. Hasta 2019 el hemiciclo estaba dominado por el Partido Popular Europeo (PPE, en adelante) y por los Socialistas y Demócratas (S&D, en adelante), que han logrado compartir el control del Parlamento, representando un consenso fundamental. Las listas transnacionales podrían haber alterado el estado de las cosas, dividiendo el poder compartido entre “la izquierda” y “la derecha” y amenazando así el equilibrio que prevalecía hasta entonces. Esta es una de las razones que explicaría que el Parlamento Europeo se haya mostrado en contra de la transnacionalización.¹³

En las últimas elecciones, sin embargo, dos nuevas formaciones se presentaron por primera vez con una dimensión electoral transfronteriza: Volt Europa y DiEM25, quienes se definieron como “movimientos políticos paneuropeos” y se constituyeron como partido en diferentes países, actuando *de facto* como una lista transnacional con un único programa europeo.

¹¹ Encontramos un ejemplo del ángulo de visión nacional que gobierna cuestiones comunes en el contexto de la crisis sanitaria. Francia y Alemania, durante el mes de marzo de 2020, prohibieron la exportación de mascarillas y de material médico, cuando Italia se encontraba en gran necesidad.

¹² Artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE: “El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero”. El párrafo primero expresa que: “El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños”.

¹³ En la votación del 24 de noviembre de 2020, los miembros del PPE, el principal partido del Parlamento, se opusieron al sistema de listas transnacionales, en parte, también, porque temían no conservar la presidencia de la Comisión. Los eurodiputados euroescépticos también lo rechazaron, porque ello representaría un paso hacia una mayor integración europea (Rondu, 2019).

El 3 de mayo de 2022, finalmente, la Eurocámara votó a favor de la instauración de listas transnacionales. Será preciso aguardar para ver qué ocurre en las próximas elecciones de 2024 y desear que la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023 pueda contribuir a la materialización de tales voluntades declaradas. Algunas de estas aspiraciones del Parlamento Europeo fueron discutidas en el pasado Consejo Europeo de los días 29 y 30 de junio de 2023. Durante el debate se reconoció el reto que supone la propuesta de una circunscripción electoral a escala de la UE basada en listas transnacionales y los Estados miembros mantuvieron reticencias respecto a las propuestas de armonizar los procesos electorales en toda la UE.¹⁴

2.1.2. El control de los resultados electorales

Tanto las condiciones de elegibilidad como los resultados de las elecciones son la consecuencia de un procedimiento estrictamente nacional.¹⁵ El caso *Junqueras* es muy ilustrativo en este sentido. En la sentencia más reciente relativa a este asunto¹⁶ se ha confirmado que, a falta de adopción de un procedimiento electoral uniforme, el procedimiento relativo a la elección de los miembros del Parlamento Europeo sigue rigiéndose, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales. En consecuencia, el Parlamento Europeo no dispone de ningún margen de apreciación para declarar la vacante de escaño resultante del Derecho nacional, ya que su papel solo consiste en tomar nota de la vacante ya declarada por las autoridades nacionales.¹⁷ Todo ello, a pesar de la decisión de 2019 del propio TJUE sobre este mismo asunto, en la que consideró que los políticos debían beneficiarse de las inmunidades garantizadas por el artículo 9 del protocolo nº7 sobre los privilegios e inmunidades de la UE desde el momento de los resultados de la elección, independientemente de las formalidades que impusiera el procedimiento nacional.¹⁸ Ello es así porque un candidato elegido en el Parlamento Europeo adquiere la calidad de diputado en el momento de la proclamación de los resultados electorales.

En la reciente decisión del TJUE de 5 de julio de 2023, relativa al recurso formado por los eurodiputados Puigdemont, Comín y Ponsantí, el Tribunal se manifestó en la misma dirección que en la última sentencia *Junqueras*, considerando que el ámbito y alcance de la inmunidad de la que disfrutan los diputados europeos en su territorio nacional están determinados por los distintos Derechos nacionales.¹⁹ De esta manera, esta institución, a pesar de ser la única instancia votada y encarnar la única fuente de representación directa de los ciudadanos, no tiene autoridad para

¹⁴ Consejo de Asuntos Generales, 27 de junio de 2023. Disponible en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2023/06/27/>

¹⁵ Véase: TJCE, de 30 de abril de 2009, *Italia y Donnici c. Parlamento*, C-393/07 y C-9/08.

¹⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, “TJUE”), 22 de diciembre de 2022, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, C-115/21 P.

¹⁷ TJUE, 22 de diciembre de 2022, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, C-115/21 P, pts. 60-64.

¹⁸ TJUE, 19 de diciembre de 2019, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, C-502/19, pts. 90-92.

¹⁹ TGUE, 5 de julio de 2023, *Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres c. Parlamento*, T-115/20.

llegar de manera autónoma a la plena e íntegra consecución de unas funciones que, creemos, debieran ser inherentes a su cargo.

2.2. La incompleta “vida política europea”

Bastante desconocidos e incomprendidos por los ciudadanos²⁰, los partidos políticos europeos²¹ son un componente de la democracia representativa.²² Se les supone su contribución a la formación de la conciencia política europea y a la expresión de la voluntad de los ciudadanos.²³ El hecho de que se presenten como tal muestra claramente que su razón de ser tiene por objeto legitimar democráticamente el sistema representativo de la Unión. Sin embargo, también en este caso, esta disposición formal parece una declaración de intenciones incapaz de ser materializada por la práctica parlamentaria. Como veremos, los partidos están en realidad parcialmente despolitizados (Chopin, 2015) en dos sentidos, lo que les impide ser un medio eficaz de legitimación democrática de la Unión. Por un lado, su estructuración parece ser artificial (2.2.1); por otro, sus competencias parecen no ser sustanciales (2.2.2).

2.2.1. La estructuración de los partidos europeos

El anclaje nacional de los partidos de *pretensión europea* se traduce en límites estructurales para su desarrollo, lo que les aleja de la consumación del deseo de constituir un medio para la formación de una expresión política eminentemente europea. Uno de estos límites es la diversidad y heterogeneidad de los intereses y concepciones de sus miembros. Se ha experimentado que, entre las distintas tradiciones nacionales de la socialdemocracia, las diferencias son a veces más agudas que entre dos partidos afines del mismo país. El carácter fuertemente intergubernamental de la Unión mantiene y alimenta estas líneas de fractura. Por ejemplo, para el PPE, conciliar los puntos de vista de los democristianos belgas, federalistas y centristas, con los de los gaullistas y la derecha mediterránea ha sido a menudo un reto (Magnette, 2017). Aparte de las divergencias internas propias de cada

²⁰ En el Eurobarómetro nº68 de 2007, es decir, dos años antes de las elecciones de 2009, la mayoría de los encuestados creía que los eurodiputados se sentaban en delegaciones nacionales en lugar de agruparse según sus afinidades políticas. Cabe mencionar también que un 75% de los ciudadanos desconocía cuándo eran las siguientes elecciones. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/how-europeans-see-the-european-parliament>

²¹ En aras a la concisión, decimos “Partidos políticos europeos”, a pesar de que, según nosotros, sería más ajustada a la realidad la expresión “Partidos políticos a nivel europeo/a escala europea”.

²² Artículo 10, apartado 1, del TUE.

²³ Artículo 10, apartado 4, del TUE. El Tratado de Maastricht consagró esta disposición, concibiendo los partidos políticos como un importante factor de integración dentro de la Unión (artículo 191 Tratado Comunidad Europea). Su existencia también está prevista en el artículo 224 TFUE y detallada por el Reglamento (UE, Euratom) nº1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas.

partido, también la multiplicidad de los partidos ha incrementado la complejidad de un hemiciclo que cuenta actualmente con diez partidos políticos de diversas tendencias y preocupaciones nacionales.²⁴ La composición derivada de las últimas elecciones acentúa, además, la ausencia de una mayoría estable y de una verdadera coalición, lo que actúa en favor de un funcionamiento por alianzas ocasionales entre diferentes grupos. En el Parlamento Europeo es escasa la estructuración de los partidos en torno a la dicotomía “mayoría-oposición”, como ocurre en los parlamentos estatales, lo que, a pesar de ser discutible para una elaboración de políticas constructivas y comunes, tiene indudablemente la capacidad de originar un debate politizado.²⁵ Además, hay que admitir que, en realidad, la distinción política entre los dos principales partidos europeos, el PPE y los S&D, no siempre ha sido clara. La práctica ha demostrado que tienen una tendencia más bien a unirse, en una forma de coalición amplia, que a oponerse en una lucha generadora de debate. Después de las elecciones de 2019, con el fin a una era de bipartidismo europeo, la Alianza de los Liberales y Demócratas (ALDE) y los Verdes/Alianza Libre Europea (ALE) se volvieron esenciales para construir una mayoría en este espectro mucho más fragmentada. La tradicional división derecha/izquierda, en desuso, ya no es operativa, pues la polarización se vuelve más compleja de lo que sugiere esta distinción, a la vez que se añaden en el hemiciclo cuestiones como la conciencia medioambiental. Tampoco se puede sintetizar el espectro político a través del enfoque simplificador de los pro-europeos, frente a los euroescépticos; o de los partidarios de una mayor integración europea, frente a los que abogan por una Europa basada en la cooperación.

En este variopinto escenario, la comprensión del votante se ve aún más obstaculizada en cuanto que las agregaciones de grupos responden, en ocasiones, a arreglos pragmáticos por conveniencia, más que a dinámicas políticas partidistas. Por ejemplo, el francés Jordan Bardella (RN) o el italiano Matteo Salvini (Liga),²⁶ la polaca

²⁴ Actualmente hay 10 partidos políticos europeos registrados: Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa; Partido Popular Europeo; Partido Socialista Europeo; Partido Democrático Europeo; Alianza Libre Europea; Partido Verde Europeo; Partido de la Izquierda Europea; Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos (antigua Alianza de Conservadores y Reformistas en Europa); Movimiento Político Cristiano Europeo; Partido Identidad y Democracia (antigua Europa de las Naciones y las Libertades). Registro disponible en:

<https://www.appf.europa.eu/appf/es/parties-and-foundations/registered-parties>

²⁵ Aún más si este debate está polarizado. Un claro ejemplo de este fenómeno es la oposición vivida entre Le Pen y Macron en Francia, que se reprodujo y repercutió en las elecciones europeas de medio término (véase la siguiente nota al pie de página). En este caso, la previa polarización de la contienda a escala nacional tuvo un “efecto europeanizante”, en la medida en que contribuyó a la politización de las elecciones europeas y a una mayor participación en el evento electoral.

²⁶ Nótese que se tiende a hacer alusión a “Marine le Pen”, presidenta del partido francés RN, y no a Jordan Bardella. La elección europea fue seguida en Francia como un auténtico duelo doméstico entre Le Pen y Macron. Véase, a modo de ejemplo en este sentido: “Marine Le Pen supera Macron i el debilita per a la resta de mandat”. Disponible en: <https://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2019/05/27/pagina-6/241067028/pdf.html>. Después de los resultados, la líder de extrema derecha llegó a pedir la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria de nuevas elecciones nacionales. Por su parte, “Italia convi[rtió] las europeas en un ‘referéndum’ sobre Salvini”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190526/462469145435/salvini-liga-m5e-movimiento-5-estrellas-italia.html>

Beata Szydlo (PiS) e, incluso, el húngaro László Trócsányi (Fidesz-KDNP) se encuentran cada uno de ellos distribuidos en grupos diferentes: Identidad y Democracia (ID), Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) y Partido Popular Europeo (PPE).

Además, los distintos candidatos suelen hacer más hincapié en su pertenencia a un partido nacional que al europeo. Esto, en el fondo, no es tan sorprendente, dado que los diputados europeos son preseleccionados por los partidos nacionales y que la maquinaria de los partidos europeos depende de las negociaciones entre las delegaciones nacionales. Como resultado, surge la impresión de una expresión partidista nacional, o incluso personal, de los eurodiputados (Cursoux-Bruyere, 2018).

Demuestra este interés propio el hecho de que, en la práctica, los partidos políticos europeos se estructuran más bien después de las elecciones europeas que antes. La adscripción de los eurodiputados a un partido europeo sólo se hace definitiva una vez elegido el candidato, revelándose entonces progresivamente la composición partidista del Parlamento Europeo. De este modo, la estructuración, en vez de ser planeada de antemano, es más bien el reflejo de los resultados, lo que da lugar a arreglos postelectorales por parte de políticos, que forman grupos para obtener mayorías. Un ejemplo de ello es la participación de los eurodiputados del partido populista de Viktor Orbán en el grupo del PPE. Dos meses antes de las elecciones de 2019, Fidesz fue suspendido de su pertenencia al bloque centroderechista, mientras que posteriormente asistimos a la dimisión de sus eurodiputados, evitando una inminente exclusión.²⁷

Consciente de esta estructuración artificial y de la consiguiente ausencia de representación política, el Parlamento Europeo ha tratado de controlar estas prácticas negando el registro de ciertos grupos cuando ha considerado que su agregación era simulada. El TJUE ha actuado acorde con esta posición, juzgando que la aparición de partidos políticos a nivel europeo, como factor de formación de una conciencia europea, no puede lograrse mediante un grupo de políticos mixtos que nieguen toda afinidad política entre sí.²⁸

Otra circunstancia poco afortunada en este ámbito reside en el hecho de que, a diferencia de los sistemas constitucionales estatales, los eurodiputados no pueden contar con un órgano de gobierno que sea el resultado de la conquista del poder ejecutivo a través de su elección. Esto implica que ni los medios de estructuración ni una actuación efectiva son realmente incentivados, ya que la elección europea no

²⁷ Véase la carta escrita por el grupo al PPE, disponible en:

<https://twitter.com/KatalinNovakMP/status/1367053668458106881/photo/1>

²⁸ “[...] la doble exigencia de afinidades políticas y de pertenencia a más de un Estado miembro, en la que se fundamenta la organización de los diputados en grupos políticos, permite trascender los particularismos políticos locales y promover la integración europea a la que aspira el Tratado. De este modo, los grupos políticos contribuyen a la consecución del objetivo que persigue el artículo 191 CE, a saber, la emergencia de partidos políticos a escala europea, que constituyen un factor para la integración en la Unión y contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Este papel no podría ser desempeñado por un grupo técnico o mixto compuesto por diputados que negaran toda afinidad política entre ellos” (Tribunal General, 2 de octubre de 2001, *Martinez y otros. c. Parlamento*, T-222/99, T-327/99 y T-329/99, pt. 148).

determina la composición de la Comisión. En efecto, esta “elección mayor” constituye un factor de personificación y simplificación de la oferta política, de la que la elección europea se ve privada (Mair, 2000).

En este sentido, actualmente, el Parlamento Europeo elige al presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo. Con la intención de democratizar este procedimiento, el Tratado de Lisboa introdujo una disposición conforme a la cual el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un candidato que asuma la presidencia de la Comisión, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo.²⁹ Con el objetivo de desarrollar una verdadera conciencia política europea, el *Spitzenkandidaten* representa una posible atenuante a la carga de visiones nacionales que impregna la vida política europea³⁰. Más concretamente, si estos candidatos pudieran defender un programa europeo y competir en debates durante la campaña electoral y la investidura, se contribuiría a hacer más visibles los partidos europeos y sus posicionamientos.

Es así como, en 2014, con Jean-Claude Juncker como candidato del PPE, tuvo lugar la práctica de la designación de un *Spitzenkandidat* dentro de los grupos políticos europeos. Con ello se pretendía llevar a la presidencia de la Comisión al candidato designado por el grupo ganador de las elecciones parlamentarias europeas. La Unión Europea se inspiró aquí en el modelo estatal en el cual el jefe de gobierno es el líder de la mayoría que gana las elecciones parlamentarias.

Con todo, con el sistema de *Spitzenkandidaten*, el Consejo Europeo se ve privado *de facto* de su poder de propuesta, en contra de lo previsto formalmente en los tratados. Sin embargo, la conformidad entre la Comisión y el Consejo resulta ser tan crucial como el concierto entre la Comisión y el Parlamento, especialmente en el ejercicio de la función legislativa, que asocia estrechamente a estas tres instituciones. Así lo ilustran las palabras de los eurodiputados que afirmaron que el proceso de *Spitzenkandidaten* reflejaba el equilibrio interinstitucional previsto en los tratados entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Lo cierto es que dichos eurodiputados pretendían perpetuar esta práctica en el tiempo, que significaba un avance hacia el fortalecimiento de la esfera parlamentaria de la Unión³¹. Así fue expresado en el debate del Parlamento del 7 de febrero de 2018 relativo al Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, en el que sus miembros llegaron a afirmar que si el Consejo Europeo proponía a alguien que no fuera el cabeza de lista del partido que ganara las elecciones europeas, se opondrían firmemente a la candidatura en cuestión.³² No obstante, finalmente, el mecanismo del *Spitzenkandiditen* parece haber

²⁹ Artículo 17, apartado 7, del TUE.

³⁰ Los miembros del propio Parlamento Europeo han deplorado en ocasiones “[que] el apego exclusivo y demasiado frecuente a los intereses y las posiciones nacionales obstaculice el logro de soluciones comunes en favor del interés general” (Resolución del 23 de julio de 2020 sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 (2020/2732(RSP)), punto cuarto).

³¹ Decisión del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233(ACI)), pt. 2.

³² Decisión del Parlamento Europeo (2017/2233(ACI)), pt. 4.

sido dejado atrás con ocasión de las elecciones de 2019 y con la selección “a puerta cerrada”³³ de Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea, que ni siquiera se presentó como candidata a la elección.

Queda por ver qué propuestas del Parlamento Europeo sobre la ley electoral serán implementadas en las elecciones del 6 al 9 de junio de 2024. Entre ellas figura la de mantener una reserva de 28 escaños para los miembros elegidos en una futura circunscripción paneuropea, el establecimiento del voto por correo o el de “listas cremallera”³⁴. El artículo 223 del Tratado de Funcionamiento de la UE establece el pronunciamiento del Consejo por unanimidad, de manera que los ministros deberán seguir debatiendo las disposiciones en cuestión.

2.2.2. La despolitización del Parlamento Europeo

El elevado y variado número de partidos políticos —y la consecuente fragmentación de la representación a nivel europeo— dificulta que los votantes se reconozcan plenamente en un hemiciclo que les resulta alejado. El votante de a pie, sin entender muy bien el complejo juego político europeo, se refugia en su marco político más cercano: el nacional. Así, vota en función de la información y las actuaciones nacionales. Le invita también a hacerlo de esta manera el hecho de que a menudo es convocado a votar en más de una elección³⁵. Así, a través de un voto fundado en la política nacional y no en la europea, los electores envían un mensaje interpretado por sus gobiernos nacionales.³⁶

Esto se refleja en la constatación de que, en el contexto de las elecciones de 2019, se temía un aumento de los partidos nacionalistas y populistas de extrema derecha a escala europea, ya que habían crecido en el marco de las elecciones nacionales. Del mismo modo, el auge de verdes y liberales —ambos presentes en las elecciones parlamentarias—, reflejaron cambios ocurridos previamente a nivel nacional.

En efecto, las elecciones representan en la mayoría de los casos una contienda interna, como demuestra el hecho de que sus resultados sean siempre analizados desde

³³ Retomando la expresión de Manfred Weber, quien en nombre del PPE, intervino en el citado debate expresando: “We need a President of the European Commission who is elected, and not selected behind closed doors” (2017/2233 (ACI)).

³⁴ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (2020/2220(INL)-2022/0902(APP)).

³⁵ En las elecciones de 2019, coincidieron en España las elecciones al Parlamento Europeo y las municipales. Por otro lado, si esto no fuera así, cabría temer una participación todavía menor en las elecciones europeas.

³⁶ En la misma línea, existen varios estudios sobre el voto nacional a un referéndum europeo que, como sabemos, en supuestos como el del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (2004), ha significado un freno a la integración europea. Dicho voto ha demostrado ser fuertemente influido por el contexto político nacional. Véase en este sentido: de Vresse, 2007.

el punto de vista nacional y con el foco puesto sobre los Estados miembros individualmente considerados. La prensa reveló que en Alemania los democristianos y los socialdemócratas habían tenido resultados bajos. En Francia, el partido de extrema derecha de Marine Le Pen se había impuesto con más fuerza que “En marche” de Emmanuel Macron. En Hungría, el partido Fidesz de Viktor Orbán fue el ganador, al igual que el PiS en Polonia. Salvini, satisfecho, ganó en Italia. La lectura a partir de una visión transnacional más lograda es la que analiza la representación de los países en cada grupo europeo: “Los socialdemócratas españoles” se llevaron la mayoría de los escaños del grupo S&D, mientras que la mayoría de los miembros de los VERDES/ALE “venían de Alemania” y los escaños mayoritarios de la ALDE “iban para Francia”³⁷. En cualquier caso, el anclaje nacional nunca desaparece.

Esto demuestra que el escenario político europeo es, en cierta medida, una *reproducción a escala europea* de la vida política nacional y no una realidad esencialmente distinta respecto a esta última. Esta falta de identidad contribuye al desinterés de los ciudadanos, que también puede explicarse por otras razones, como la complejidad de las políticas europeas, lejos de ser plenamente comprendidas.³⁸ Más ampliamente, nos atrevemos a decir que la mayoría de los votantes ni siquiera está en condición de determinar dónde acaba la acción de su Estado nacional y dónde empieza el papel de “Bruselas”.³⁹ Dadas las circunstancias, la confusión es cuanto menos legítima, ya que, a pesar de que la autoridad de las normas europeas se impone a las disposiciones nacionales y afecta incontestablemente a su vida cotidiana, los ciudadanos nacionales no son (in)formados en materia de elección europea.⁴⁰ Pero ¿cómo podríamos estar en condiciones de exigir a los ciudadanos que arrojen algo de luz en el complejo europeo cuando ni siquiera los Estados miembros y las instituciones de la Unión parecen ponerse de acuerdo en la delimitación de sus respectivas competencias?⁴¹

³⁷ Véase, en este sentido, la prensa del 27 de mayo de 2019. Los ejemplos reproducidos en este último párrafo se encuentran disponibles en: <https://hemeroteca.lavanguardia.com/search.html?fecha=2019-05-27>

³⁸ Dado por adquirido que lo desconocido genera desconfianza, es lógico que la encuesta del Eurobarómetro n.º96 de invierno de 2021-2022 mostrara que tan solo un 47% de ciudadanos europeos confiaba en la Unión Europea, dos puntos menos que en la primavera pasada. Disponible en: https://data.europa.eu/data/datasets/s2553_96_3_std96_eng?locale=en

³⁹ La crítica popular a la gestión de la crisis del coronavirus por Europa constituye un claro ejemplo de este desconocimiento. Los ciudadanos desconocen las competencias legales y las herramientas de las que dispone la Unión, lo que genera el “*Capability-Expectations gap*” (Hill, 1993). Cabe recordar en este sentido que el artículo 168, apartado 5, del TFUE prohíbe la armonización en el ámbito de la protección de la salud humana y la lucha contra las pandemias transfronterizas.

⁴⁰ En el Eurobarómetro nº92.2 de 2019, por ejemplo, un 77% de los europeos estimó estar mal informado acerca de la UE. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote>. Esto resulta aún más problemático considerando que a más desconocimiento de la Unión, más reticencia generará una centralización de competencias en favor de la misma (Cerniglia y Pagani, 2015).

⁴¹ Véase el litigio entorno de la “*Saga Gauweiler*”: TJUE, 16 de junio de 2015, *Gauweiler y O.*, C-62/14; TJUE, 11 de diciembre de 2018, *Weiss y O.*, C-493/17; BVerfG, 5 de mayo 2020; Comunicado de prensa del TJUE de 8 de mayo de 2020, nº58/20, a raíz de esta última decisión del Tribunal Constitucional alemán (...).

Resulta aún más complejo averiguar cómo pueden los ciudadanos sentirse implicados en el evento electoral, teniendo en cuenta que su agenda no prevé cubrir la orientación de la política europea. Los asuntos *sensibles* son determinados por las decisiones tomadas por el Consejo. La unanimidad en su seno intergubernamentaliza sectores esenciales de la política, típicamente “federadores”, como son la defensa⁴² o los impuestos.⁴³ Con el papel de los procesos legislativos “especiales”, la intervención del Parlamento Europeo en estos ámbitos es muy limitada. Si el Parlamento no tiene voz en los asuntos sustanciales, es difícil que los diputados sean llevados a mantener un debate político que sea susceptible de impactar a los ciudadanos y de llevarlos al ejercicio de su derecho de voto. Esto resulta preocupante no sólo desde el punto de vista de la consecución del ideal democrático, que pide que sea el ciudadano quien, a través de sus representantes y su voto, haga la política; sino también porque, dada la ausencia de una mayor politización, se desincentiva institucionalmente su movilización. De la relativa ausencia de competencias sustanciales-constitucionales conferidas al Parlamento Europeo se deriva, igualmente, que los europarlamentarios se ven desprovistos de una capacidad de bloqueo, que no existe ni por la naturaleza de las temáticas que le son atribuidas, ni por el sistema de voto por el que deciden sobre asuntos menores. Por el contrario, sí está dotado de dicha capacidad el Consejo de la UE, tal y como pudimos constatar en la mediática contienda entorno al bloqueo ejercido por Polonia y Hungría, a causa de la condicionalidad ligada al Plan de Recuperación Económica *Next GenerationEU*.⁴⁴ Si este debate hubiera tenido lugar en la Eurocámara, en vez de haberse circunscrito en el marco de una estructura intergubernamentalizada, creemos que, potencialmente, se hubiera engendrado en el votante un mayor interés hacia sus representantes. Mientras tanto, a falta de un intercambio que exprese la posición política de sus miembros sobre temas como la redistribución de la riqueza u otros que sienta que le concierne,⁴⁵ es difícil que el ciudadano se identifique con alguno de ellos y oriente su voto en consecuencia cuando es llamado a las urnas. Así, no existe en realidad un vínculo causal entre la acción de la Unión y el voto del elector, pues si bien cuantitativamente la mayor parte de actos legislativos ocurren en el Parlamento Europeo; cualitativamente, se le escapan. De esta manera, el rol secundario del Parlamento Europeo y su carencia de iniciativa legislativa no sólo socavan la legitimidad de la Unión, sino que imposibilitan el desarrollo de un

⁴² Artículo 42, apartado 2, del TUE.

⁴³ Artículo 113; artículo 311, del TFUE.

⁴⁴ Los medios de comunicación siguieron el evento e informaron ampliamente del mismo. Véase, a modo de ejemplo:

<https://elpais.com/internacional/2020-11-16/hungría-bloquea-el-fondo-de-recuperación-por-temor-a-la-vigilancia-de-bruselas-sobre-el-estado-de-derecho.html>.

⁴⁵ Los indicadores del Eurobarómetro n.º 96 de invierno de 2021-2022 mostraron que las tres grandes preocupaciones actuales de la ciudadanía española son la sanidad y la Seguridad Social; seguidamente el desempleo y, en tercer lugar, la subida de precios, la inflación y el coste de vida. Todos ellos, ámbitos más esencialmente determinados por el Consejo que por su colegislador (véase, a modo de ejemplo, el artículo 153 del TFUE). Disponible en:

https://data.europa.eu/data/datasets/s2553_96_3_std96_eng?locale=en

intercambio sustancial, capaz de tejer una esfera pública más allá de las fronteras de los Estados.

El Parlamento no toma decisiones estratégicas y vitales, por lo que su elección tampoco puede ser un acontecimiento primordial. Un claro indicador es la tradicional baja participación en este evento. Desde las primeras elecciones europeas de 1979, cuando la participación fue del 61,99%, la más alta de la historia, esta, posteriormente, ha ido descendiendo. En 2019 hubo un repunte del 8% respecto a 2014, tras cuarenta años de descenso.

Recientes sucesos han demostrado que en lamentables ocasiones no son respetados los resultados de unas elecciones democráticas (Estados Unidos, Brasil). En la UE, una gran parte de los ciudadanos todavía no otorga crédito a las propias elecciones, ya que no siente las decisiones europeas como suyas, ni considera su acción la consecuencia de un voto legitimador.⁴⁶

Por lo tanto, en definitiva, podemos decir que los votantes europeos no tienen la posibilidad de evaluar la actuación de la UE y votar en función de ésta en las siguientes elecciones, ya que el Parlamento no establece ni ejecuta una agenda política significativa. En consecuencia, el vínculo y la dinámica *strictu sensu* democrática no se han alcanzado a través de las elecciones europeas.

3. CONCLUSIÓN

Hemos iniciado este trabajo tomando en consideración que las sucesivas crisis vividas en el seno de la UE constituyen fenómenos que por defecto ponen de manifiesto la crisis existencial que dicha organización sufre. En estos términos y contexto, su legitimidad es cuestionada y su responsabilidad, con más fundamento o menos, a menudo señalada.

Hemos partido de la hipótesis de que las carencias democráticas de la UE no sólo tienen que ver con el escenario en que juega la representación —unas instituciones caracterizadas por la omnipresencia de los Estados—, sino también con sus propias dinámicas y reglas de juego. Es por ello por lo que, a lo largo de nuestro artículo, nos hemos concentrado en analizar la función de representación de los ciudadanos encarnada por el Parlamento Europeo, que, siendo a nuestro parecer incompletamente lograda, se convierte en un factor que socava la legitimidad de esta organización.

Hemos determinado que el sistema de elección del Parlamento no sigue una lógica electoral ordinaria. La agrupación y estructuración de partidos se hace más por

⁴⁶ La encuesta del Eurobarómetro nº89.2, realizada un año antes de las elecciones de 2019, indicaba que sólo un tercio de los ciudadanos conocía la fecha de las mismas. Además, una gran mayoría pensaba que la gente se abstendría de la elección europea porque “cree que su voto no cambiará nada”, “desconfía del sistema político” o “no le interesa la política ni las elecciones en general”. La falta de información fue también un elemento relevante tenido en cuenta. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/en-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf>

conveniencia que por una acción coherente y organizada, de manera que la función de representación y su comprensión se ven afectadas. Pero es que la elección del Parlamento Europeo tampoco responde a una dinámica electoral genuinamente europea. Esto implica que no existe una relación lógica entre la actuación de los partidos políticos en la previa legislatura parlamentaria y los resultados de las posteriores elecciones al Parlamento Europeo. El fenómeno se hace más evidente al observar que carecemos de un espacio público transnacional construido y organizado por los partidos políticos europeos, los grupos de interés y los medios de comunicación. En ausencia de grupos que ejerzan el papel de canalizadores de un debate entre intereses e ideas opuestas, se hace más improbable el surgimiento de una opinión pública europea. Hemos visto como, por el momento, el ángulo de visión nacional sigue rigiendo listas que provienen de los Estados y que perpetúan la transposición de la *lógica estatalista* a las instituciones europeas, sin desaparecer totalmente dicha visión una vez anunciados los resultados electorales. El fenómeno de reproducción de lo nacional a escala europea se hace todavía más patente cuando los partidos que ganan las elecciones europeas son los mismos que gobiernan en el país en cuestión. La consolidación de las listas transnacionales, de las que ya pudimos ver un embrión en las últimas elecciones, podría contribuir a edificar el deseado espacio público europeo, traduciéndose en una imagen de mayor homogeneidad de un suceso electoral que por el momento continúa siendo tan heterogéneo como los “pueblos europeos”.

Se desprende igualmente de la campaña que se hace de las elecciones europeas y de la cobertura de las mismas, que permanecen por el momento más condicionadas y determinadas por consideraciones políticas nacionales que por auténticas preocupaciones europeas. No obstante, si las elecciones al Parlamento Europeo se basasen en aspectos políticos eminentemente diferenciados de los estatales, los electores estarían más en condiciones de analizarla a través de un enfoque político europeo, como se esperaría que hiciera un ciudadano que se sintiera parte de una comunidad paneuropea. Hemos afirmado que el mecanismo del *Spitzencandidaten* podría ayudar a materializar esta aspiración. Con una mayoría que salga de las elecciones sobre la base de un programa político que haya sido promovido con éxito ante el electorado, los ciudadanos europeos estarían facultados para cambiar efectivamente su gobierno en el momento de las elecciones, si no estuviesen satisfechos con los resultados. Así, se convertirían en sujetos activos del evento electoral y podrían medir el impacto de su decisión.

Todo ello se da a la vez que las competencias “*de tipo federador y potencial movilizador*” pertenecen en gran medida a los Estados o que, en lo sustancial de los aspectos que pertenecen a la Unión, la decisión primordial escapa al Parlamento Europeo. En este sentido, no nos ha de extrañar que la participación en la elección europea sea todavía para muchos una cuestión menor. Dado el poder que se confiere a los Estados a través de las instituciones que adoptan las principales y más delicadas decisiones de la vida política de la Unión, ni siquiera nos es posible establecer una relación de causalidad entre el voto en las elecciones parlamentarias y la actuación de

la Unión en su conjunto. Esto significa que votamos a eurodiputados que no tienen ni los medios ni el fundamento para desarrollar lo esencial de la vida política de la Unión. Inevitablemente, el ideal democrático se ve aquí afectado y, con éste, la legitimidad de la Unión cuestionada.

En este sentido, creemos que una desvinculación del marco nacional, así como una mayor legitimación de las elecciones, no solo pasa por un cambio de las normas del juego y por su necesaria europeización, sino, más profundamente, por una resignificación del papel de la Eurocámara.

Hay acuerdo unánime en que es el Parlamento Europeo quien, por el hecho de ser elegido directamente por los ciudadanos, constituye la principal base democrática de la Unión. Creemos que un aumento de las competencias del Parlamento, de naturaleza más política y constitucional, contribuiría a la transnacionalización y a la necesaria desvinculación de las visiones nacionales que impregnán su elección. Ello, cuanto más, considerando que, en el triángulo institucional, el Parlamento es la única institución en la que los ciudadanos depositan su voluntad y que, por no estar formado ni directa ni indirectamente por componente estatal alguno, podría contribuir positivamente al sistema de control y equilibrios (*checks and balances*). Pero para (re)legitimar a la Unión, no solo es necesaria una mayor parlamentarización, sino también una mejor consecución de la que es su función natural: representar.

De esta manera, consideramos que antes de pretender aplicar parches en la representación con mecanismos de participación como la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE, en adelante), es necesario consolidar las bases de la democracia representativa. Las listas transnacionales y un sistema parlamentario que acoja algunas de las dinámicas asamblearias estatales, tal como es la elección por el Parlamento del jefe de gobierno, tienen más posibilidades de poder edificar simultánea y progresivamente un espacio público europeo, que consideramos una precondition para la efectividad de los mecanismos participativos. Aún si se da este escenario hipotético, será necesario que la Comisión y su práctica casi judicial —en casos como el de la aceptación o denegación de una ICE—, actúe en una misma dirección y no refuerce mediante obstáculos jurisdiccionales los límites estructurales de la Unión y la heterogeneidad irreparable de sus *demos*.

En efecto, creemos que la inexistencia de un *demos* europeo, que conlleva una carencia de un vínculo afectivo entre los ciudadanos de los distintos Estados, solo puede ser contrarrestada por la emergencia de un sentimiento de pertenencia a una comunidad paneuropea. Una socialización de las acciones, una protección de los derechos fundamentales y la consiguiente solidaridad común de la que puedan beneficiarse los ciudadanos de un mismo cuerpo constituyen un medio apto para originar un vínculo sociológico y empático entre ellos (Ferrajoli, 2020). En este aspecto, entendemos que es difícil que los ciudadanos europeos se sientan unidos por lazos de solidaridad, siendo que lo esencial de la socialización y redistribución sigue siendo del dominio de los Estados y no de una Eurocámara que pueda conocer de contiendas con las que el ciudadano se identifique. Ello, al tiempo que, por otro lado, han sido

plenamente integrados en la UE aspectos técnicos y monetarios que se refieren a la regulación del mercado interior, temas complejos que no incitan al ciudadano de a pie al diálogo y a la movilización.

Quedan abiertas a futuras investigaciones la capacidad y efectividad de los mecanismos de participación ciudadana previstos, especialmente por el Tratado de Lisboa, para paliar los defectos de la representatividad que han sido aquí analizados.

4. REFERENCIAS

4.1 Bibliografía y webgrafía

Bar, A. (1997). La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam. *EIPASCOPE* 1997 (2), P. 1-4. <http://aei.pitt.edu/852/>

Beetz, J. y Rossi, E. (2017). The EU's democratic deficit in a realist key: multilateral governance, popular sovereignty, and critical responsiveness. *Transnational Legal Theory*, 8(1), 22-41.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20414005.2017.1307316>

Bermudo, J.M. (2001). *Filosofía política I. Luces y sombras de la ciudad*. Serbal.

Buj, A. (2019). Italia convierte las europeas en un 'referéndum' sobre Salvini. *La Vanguardia*.
<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190526/462469145435/salvini-liga-m5e-movimiento-5-estrellas-italia.html>

Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza Janés Editores.
<https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>

Cerniglia, F., y Pagani, L. (2015). Political Knowledge and Attitudes towards Centralisation in Europe. *Fiscal Studies*, 36(2), pp. 215-236.
<https://www.jstor.org/stable/26604806>

Colliot-Thélène, C. (2011). *La Démocratie sans «Demos»*. PUF, «Pratiques théoriques», 213 p. <https://journals.openedition.org/ress/1245>

Cursoux-Bruyere, S. (2019). L'Union européenne: une expression différente du concept de démocratie. *RUE*, n°1, p.62.

Chopin, T. (2015). *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Larcier.

De Miguel, B. (2020). Hungría y Polonia bloquean el fondo de recuperación por su vinculación con el Estado de derecho. *El País*.

<https://elpais.com/internacional/2020-11-16/hungria-bloquea-el-fondo-de-recuperacion-por-temor-a-la-vigilancia-de-bruselas-sobre-el-estado-de-derecho.html>

Ferrajoli, L. (2020). *Manifiesto por la igualdad*. Trotta.

<https://elibro.net/es/ereader/uab/129349>

Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), p. 305-328.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>

Magnette, P. (2017). *Le régime politique de l'Union européenne*. Presses de Sciences Po.

Mair, P. (2000). The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics* 23(4): 27-51. <https://doi.org/10.1080/01402380008425399>

Nikolaïdis, K. (2012). The Idea of European Democracy. In Dickson, J. and Eleftheriadis, P. (dir.), *The Philosophical Foundations of European Union Law*, OUP.
http://kalypsonicolaidis.com/wp-content/uploads/2015/02/2013_TheIdeaofDemocracy.pdf

Novák, K. [@KatalinNovakMP]. (2021). We will not let our MEPs be silenced or limited in their capacity to represent our voters. [Tweet]. Twitter.
<https://twitter.com/KatalinNovakMP/status/1367053668458106881>

Rondu, J. (2019). Les partis politiques européens: que sont-ils et à quoi servent-ils? *Les Surligneurs*. <https://www.lesurligneurs.eu/les-partis-politiques-europeens-que-sont-ils-et-a-quoi-servent-il/>

Rousseau, J-J. (1762). *Du contrat social*, III.

https://fr.wikisource.org/wiki/Du_contrat_social/%C3%89dition_1762/Livre_I/Chapitre_3

Val, E. (2019). Marine Le Pen supera Macron i el debilita per a la resta de mandat. *La Vanguardia*.

<https://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2019/05/27/pagina-6/241067028/pdf.html>

Vresse, H. (2007). *The Dynamics of Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan UK.

4.2. Documentación oficial

Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Generales, 27 de junio de 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2023/06/27/>

Debates en el Parlamento europeo de 7 de febrero de 2018 sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233(ACI)).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-02-07-ITM-005_EN.html

Decisión del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233(ACI)).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DP0030>

Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj?locale=es>

Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_16_3043

Resolución del Parlamento Europeo, del 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la Ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0395>

Resolución del Parlamento Europeo, del 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 (2020/2732(RSP)).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0206&from=IT>

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la

elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (2020/2220(INL)-2022/0902(APP)).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_ES.html

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Tratado de la Unión Europea (Diario Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>

4.3. Jurisprudencia

Bundesverfassungsgericht, decisión del 5 de mayo de 2020.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

Comunicado de prensa nº58/20 del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de mayo de 2020.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058es.pdf>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2018, *Weiss y O.*, C-493/17. ECLI:EU:C:2018:1000.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0493>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de junio de 2015, *Gauweiler y O.*, C-62/14. ECLI:EU:C:2015:400 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0062>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, C-502/19. ECLI:EU:C:2019:1115 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0502>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de diciembre de 2022, *Junqueras i Vies c. Parlamento*, C-115/21 P. ECLI:EU:C:2022:1021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0115>

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 29 de octubre de 1980, *Roquette c. Consejo*, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 30 de abril de 2009, *Italia y Donnici c. Parlamento*, C-393/07 y C-9/08. ECLI:EU:C:2009:275

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0393>

Sentencia del Tribunal General, de 2 de octubre de 2001, *Martinez y otros. c. Parlamento*, T-222/99, T-327/99 y T-329/99. ECLI:EU:T:2001:242

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61999TJ0222>

Sentencia del Tribunal General, de 5 de julio de 2023, *Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres c. Parlamento*, T-115/20. ECLI:EU:T:2023:372

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62020TJ0115>