

Listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo: ¿una prioridad?

Transnational lists in European elections: a priority?

LUIS RODRIGO DE CASTRO

Universidad CEU San Pablo
Julián Romea, 22 - 28003 Madrid
luis.rodrigo1@ceu.es
ORCID 0000-0001-7523-7705



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/x.10.24197/ree.79.2022.441-45>

Resumen: La adopción de un sistema de listas transnacionales y la creación de una circunscripción única transeuropea para la elección de los miembros del Parlamento Europeo es una posibilidad que ha estado sobre la mesa en las dos últimas décadas. Con ello se pretende lograr un doble objetivo: por un lado, incrementar la implicación de la ciudadanía y, por otro, combatir la desafección popular hacia el proyecto de construcción europeo. No obstante, las listas transnacionales aparecen como un elemento extraño, incluso antitético, al concepto de representación política desde una óptica federalista. Sin embargo, antes de implementar un sistema de listas transnacionales como este, es necesario solventar las disfuncionalidades de las que adolecen las elecciones al Parlamento Europeo. Solo entonces las elecciones europeas podrán ser consideradas realmente como europeas.

Palabras clave: Listas transnacionales, Parlamento Europeo, partidos políticos, elecciones europeas, federalismo, democracia representativa.

Abstract: The availability of transnational electoral lists and the creation of an EU-wide constituency for European elections have long been discussed over the last two decades. Such innovations are intended to pursue a double objective: increasing citizen’s participation and fighting against people’s disaffection with the European integration process. Nevertheless, transnational lists appear as an unrealistic, even antithetical, idea regarding the concept of political representation from a federalist perspective. However, several dysfunctions of the European Parliament election process must be solved before implementing transnational lists at EU level. Only then can the European elections really be considered as European.

Keywords: Transnational lists, European Parliament, political parties, European elections, federalism, representative democracy.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Una vieja nueva idea.

La conveniencia de crear listas transnacionales para las elecciones al Parlamento Europeo no es un debate nuevo. Ya en el año 1998 el eurodiputado griego Georgios Anastassopoulos (EPP), a la sazón también vicepresidente del Parlamento Europeo, presentó ante la comisión parlamentaria de Asuntos Institucionales un proyecto de procedimiento electoral articulado en torno a una serie de principios comunes que habrían de homogeneizar la elección de los diputados al Parlamento Europeo en todos los Estados miembros. El artículo 7 de este borrador contemplaba que, a partir de las elecciones europeas de 2009, el 10% del total de los escaños de la Eurocámara fueran elegidos “por votación de listas según un sistema proporcional en el marco de una circunscripción única formada por el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea”. Tras obtener el visto bueno del Parlamento Europeo, el Consejo trasladó las recomendaciones para la reforma del Acta Electoral Europea de 1976 formuladas en el informe Anastassopoulos a la Decisión 2002/772/CE. Sin embargo, se excluyeron dos de sus propuestas más ambiciosas: por una parte, la relativa a la implementación de listas transnacionales para elección de diputados al Parlamento Europeo y, por otra, la que preveía el establecimiento de circunscripciones territoriales obligatorias. A pesar del revés experimentado en su ambición por dotar de criterios comunes a las elecciones al Parlamento Europeo, los federalistas europeos continuaron defendiendo, entre otras medidas, la idoneidad de disponer de listas transnacionales y de una circunscripción única europea.

1.2. El desarrollo post-Lisboa.

La siguiente oportunidad llegó en 2010, con el Tratado de Lisboa ya en vigor, cuando la comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo aprobó un nuevo informe acerca de la reforma del procedimiento electoral europeo. En esta ocasión, la autoría de la ponencia correspondió al liberal británico Andrew Duff (ALDE) quien, entre otras cosas, planteaba la creación de una circunscripción única europea en la que, mediante listas transnacionales, serían elegidos 25

eurodiputados adicionales¹ a los 751 eurodiputados elegidos en las circunscripciones ya existentes en los diferentes Estados miembros. Si bien el informe Duff fracasó en su intento de establecer una circunscripción común con listas propias para las siguientes elecciones europeas (las celebradas en 2014), sí consiguió en parte su objetivo de conseguir dotarlas de una mayor transnacionalidad y lo hizo a través de la incorporación a la versión final del texto aprobado por el pleno del Parlamento Europeo de ciertas innovaciones que, a la postre, serían el germen del sistema de *spitzenkandidaten* o candidatos principales.

El nuevo récord de abstención registrado en las elecciones que dieron lugar a la VIII legislatura de la Eurocámara (celebradas entre el 22 y el 25 de mayo de 2014) sirvió de acicate para explorar nuevas modificaciones al Acta Electoral Europea. El objetivo no era otro que el de conseguir motivar a los votantes haciendo más atractivas las elecciones europeas para, de una vez por todas, marcar un punto de inflexión en la tendencia descendente que, como una pesada losa, lastraba los niveles de participación electoral hacia mínimos históricos en cada nueva convocatoria. Al calor de esta inquietud se fue forjando un nuevo informe, el informe Hübner-Leinen, en el que Parlamento Europeo llegó, incluso, a contemplar la posibilidad de ligar la creación de una circunscripción única europea con un refuerzo del sistema de *spitzenkandidaten*. En base a ello, un número no determinado de diputados resultaría elegido mediante listas transnacionales encabezadas por el candidato que cada partido o coalición electoral nominase para, en caso de contar con respaldo parlamentario suficiente, erigirse en presidente de la Comisión Europea. Como en anteriores ocasiones, tampoco el informe Hübner-Leinen consiguió llevar la propuesta a buen término.

En 2017, Emmanuel Macron, que acababa de ser elegido flamante nuevo presidente de la República Francesa con un claro discurso europeísta, enunció en un discurso pronunciado en la Universidad parisina de La Sorbona un catálogo de reformas de carácter institucional que, a su juicio, deberían emprenderse con el objetivo de conseguir dotar a la Unión de mayores cotas de democracia.

¹ Para la confección de las listas paneuropeas, el informe Duff fijaba como requisitos que los 25 candidatos fueran residentes al menos en un tercio de los Estados miembros y que, además, se asegurara una adecuada representación en base al criterio de género.

Unos meses más tarde, el 13 de septiembre de ese mismo año, el espíritu reformador del presidente Macron se vería refrendado por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, nada más y nada menos que durante uno de los momentos con mayor solera del curso político comunitario, el discurso sobre el estado de la Unión. En concreto, Juncker defendió en sede parlamentaria la conveniencia de profundizar en la dimensión democrática del proyecto de construcción europeo. Además, no solo coincidía con Macron en la necesidad de consolidar el sistema de *spitzenkandidaten*, sino que ambos líderes subrayaron también la idoneidad de: implementar listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo; auspiciar la llamada “doble presidencia”, esto es, que la presidencia tanto del Consejo Europeo como de la Comisión recaiga en la misma persona; erigir a la Comisión en un verdadero Gobierno comunitario más ágil y operacional aplicando sin ambages el artículo 17.5 TUE relativo a la reducción del número de integrantes del Colegio de Comisarios, y redefinir el rol que los Parlamentos de los Estados miembros están llamados a desempeñar en el entramado institucional comunitario.

1.3. “Brexit”, la última oportunidad perdida.

Un año después de los llamamientos de los presidentes Macron y Juncker, un *Brexit* en ciernes volvió a abrir una nueva ventana de oportunidad para los defensores de las listas transnacionales. Más específicamente, cuando el Parlamento Europeo procedió a votar de qué manera habrían de reasignarse los escaños que dejaría vacantes el Reino Unido una vez que se hiciera efectiva su salida definitiva de la Unión Europea. Una de las propuestas, en concreto la defendida conjuntamente por los diputados Danuta Hübner (EPP) y Pedro Silva Pereira (S&D) votada en el pleno el 7 de febrero de 2018, contemplaba que 46 de los 73 escaños británicos pasaran a ser elegidos, ya en las elecciones del 2019, a través de listas transnacionales en una circunscripción única europea de nueva creación y que los 27 asientos restantes se distribuyeran entre los 27 Estados miembros tomando como base un criterio de representatividad poblacional. Sin embargo, la propuesta fue rechazada al haber cosechado 368 votos en contra, 274 votos a favor y 34 abstenciones. Este fracaso se explica en parte por el rechazo de los partidos euroescépticos y eurófobos a la propuesta Hübner-Silva con argumentos que basculaban entre el rechazo a la adopción de cualquier

medida que implicase un mayor grado de integración y los llamamientos a la austeridad institucional en favor de la supresión de los escaños británicos, una medida de ahorro que según sus estimaciones ascendería a 40 millones de euros.

Al menos una cosa parece clara, las reticencias a la adopción de listas transnacionales no tienen nada que ver con la posibilidad de que los representantes elegidos en una circunscripción común europea no compartan “nacionalidad nacional”, valga la redundancia, con sus representados. Una eventualidad que, dicho sea de paso, no supondría ninguna novedad en la institución europarlamentaria. En este sentido es preciso recordar los casos del francés Maurice Duverger (S&D), de la italiana Monica Frassoni (Greens/EFA) y del alemán Daniel Cohn-Bendit (Greens/EFA), quienes fueron diputados elegidos para representar a Italia, Bélgica y Francia respectivamente, Estados miembros de los que, por cierto, no eran nacionales en ese momento².

2. IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LAS LISTAS TRANSNACIONALES.

2.1. ¿Qué se esconde tras esta propuesta?

Tras el concepto de “listas transnacionales” se halla algo más que un simple mecanismo de selección de representantes al Parlamento Europeo. La idea subyacente va más allá y entronca directamente con el concepto mismo de complementariedad de la ciudadanía europea en los términos recogidos en el artículo 21.1 TFUE. En base a esta premisa, las listas transnacionales serían la expresión de la voluntad de los ciudadanos europeos para seleccionar, de forma conjunta, a representantes comunes independientemente de la ciudadanía de los Estados miembros que cada cual ostente. Esta consideración resulta aún más evidente a la luz de cuanto dispone el artículo 14.2 TUE y cuyo contenido deja patente que el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, no por representantes de los pueblos de los Estados miembros. Una particularidad que pone de manifiesto la voluntad de reafirmar la dimensión supranacional de la única institución directamente

² Durante los años en los que fue miembro del Parlamento Europeo (1994-2014), Cohn-Bendit únicamente poseía la nacionalidad alemana y no adquirió la nacionalidad francesa hasta un año después de haber dejado de ser europarlamentario.

elegida por la ciudadanía frente a otra dimensión de carácter más intergubernamental.

2.2. Escenarios para la puesta en práctica de las listas transnacionales.

Desde un punto de vista práctico, la creación de listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo podría derivar en dos escenarios bien distintos en función de si la circunscripción común que se crease a tal efecto revistiese un criterio de unicidad o, por el contrario, un criterio de complementariedad. En el primer caso, las actuales circunscripciones nacionales existentes en los 27 Estados miembros desaparecerían para dejar paso a una única circunscripción europea que comprendería la totalidad del territorio de la Unión y en la que habría de ser elegida la totalidad de los escaños de la Eurocámara. Por consiguiente, el hecho de disponer de representantes electos en una circunscripción única europea no solo mejoraría la calidad de la democracia representativa europea, sino que, además, favorecería una representación más pura, estimularía la creación de un “demos” europeo y contribuiría a alcanzar mayores cotas de diversidad y pluralismo en el seno del Parlamento Europeo.

En el segundo escenario, las circunscripciones nacionales se mantendrían y habrían de convivir con una circunscripción común europea. Esta posibilidad plantea algunos interrogantes respecto a la coexistencia entre eurodiputados “nacionales” y eurodiputados “europeos”, lo que podría acarrear una diferenciación en cuanto al nivel de legitimidad de los miembros de una misma asamblea legislativa junto con una menor vinculación entre representante y representados en el caso de los eurodiputados “europeos”. Una distancia que podría verse acentuada si se tiene en cuenta la rica pluralidad lingüística de la que goza la Unión, pues podría darse el caso de que hubiera eurodiputados “europeos” elegidos para representar a una ciudadanía con cuya mayoría serían incapaces de entenderse por sí mismos provocando, a su vez, una menor rendición de cuentas, una mayor desafección de los ciudadanos hacia el proyecto europeo, una disolución de la diversidad del electorado y una mayor centralización y burocratización del mandato electoral.

Independientemente de en cuál de los dos escenarios nos encontremos, la simple idea de que la elección de representantes de los ciudadanos se lleve a cabo en una circunscripción que abarque la

totalidad del territorio de una determinada colectividad política, tal y como la que se pretende constituir para la creación de listas transnacionales al Parlamento Europeo, aparece contraria a la concepción federal de la representación.

2.3. La anormalidad federalista de las listas transnacionales.

Por definición, la teoría federalista defiende la cohesión de los sujetos federados al tiempo que preserva y garantiza la pluralidad y la diversidad de cada una de las partes. Es precisamente por este motivo que en un sistema de corte federal los miembros de la cámara del Legislativo que representa al conjunto de los ciudadanos (cámara baja), no a las entidades territoriales federadas (cámara alta), son elegidos en circunscripciones subestatales cuanto menos extensas mejor. Con ello se persigue que la composición de la cámara de representación popular sea un reflejo lo más fiel posible de la ciudadanía y dé cabida a las particularidades y sensibilidades de la población.

En el derecho comparado podemos encontrar numerosos ejemplos de esta práctica. Alemania y Estados Unidos, paradigmas de sistemas políticos de corte federal a uno y otro lado del Atlántico, no disponen de listas “transregionales” ni de circunscripciones de ámbito nacional para la elección de los diputados de la cámara baja. Recordemos que los miembros de la Cámara de Representantes estadounidense son elegidos en distritos electorales cuyo volumen poblacional, que no su extensión ni su dispersión territorial, suele ser muy similar. Por su parte, los electores alemanes eligen a los diputados del *Bundestag* combinando circunscripciones locales bastante similares a las existentes en Estados Unidos con circunscripciones de ámbito regional que no comprenden mayor territorio que el de cada uno de los *Länder*. En España, sin ir más lejos, la elección de los 350 escaños que conforman el Congreso de los Diputados sigue una lógica parecida y tiene lugar en circunscripciones, no ya de ámbito autonómico ni mucho menos estatal, sino provincial o incluso municipal, si tenemos en cuenta la excepcionalidad de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Por tanto, la posibilidad de que un número determinado de los miembros del Parlamento Europeo resultase elegido en una circunscripción única europea utilizando para ello listas transnacionales

aparece casi como una anomalía electoral dentro de los sistemas políticos de corte federal.

Por su parte, los partidarios de implementar listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo arguyen que, con ello, se lograría un mayor fortalecimiento de la dimensión comunitaria de las elecciones europeas frente a la dimensión nacional puesto que favorecería no solo una mayor centralidad de los asuntos comunitarios en cada una de las diferentes etapas de la carrera electoral (desde la precampaña hasta la campaña electoral propiamente dicha pasando por los debates y los programas electorales) sino también, y en estrecha vinculación con el sistema de *spitzenkandidaten*, una mayor visibilidad de los candidatos a la presidencia de la Comisión. En este escenario, los partidos políticos europeos emergerían como los verdaderos protagonistas del proceso electoral comunitario en detrimento de las formaciones políticas nacionales y regionales que hasta el día de hoy dominan la contienda en cada uno de los Estados miembros.

2.4. El rol de los partidos políticos nacionales.

En una Unión Europea con 27 Estados miembros, conseguir encontrar un equilibrio geográfico a la hora de confeccionar unas potenciales listas transnacionales no resultaría una cuestión baladí ni una empresa sencilla. Simplemente baste recordar la incapacidad demostrada por los representantes de los Estados miembros para acordar la aplicación definitiva de lo dispuesto en el ya mencionado artículo 17.5 TUE relativo a la reducción en el número de miembros de la Comisión Europea y la cierta parálisis a la que nos aboca el temor que les infunde la posibilidad de aparecer ante su opinión pública en una posición de desventaja o como un líder débil incapaz de satisfacer las expectativas nacionales.

En el caso de las listas transnacionales al Parlamento Europeo, llegado el momento de tener que confeccionar la lista con la que cada partido o coalición concurriría a unas inminentes elecciones europeas, los responsables de los partidos políticos nacionales emprenderían una batalla feroz por conseguir, en primer lugar, el mayor número de puestos posibles para los candidatos de su formación y, acto seguido, que sus nombres estuviesen lo mejor posicionados posible como para conseguir resultar elegidos. Podemos, por tanto, aventurar lo sumamente complejo que acabaría resultando esta labor aún dentro de una misma candidatura y aventurar el recelo que podrían llegar a albergar los Estados miembros de

menor tamaño, no solo ante la posibilidad de verse infrarrepresentados en beneficio de los Estados más poblados, sino también por la consiguiente desafección hacia el proyecto europeo que, fruto de todo ello, podría llegar a germinar en sus respectivos conciudadanos. Paradójicamente, esta situación indeseada tendría como resultado la emergencia y el fortalecimiento de partidos populistas y/o euroescépticos en demarcaciones en las que actualmente o bien no existen o su peso electoral es mínimo.

3. EUROPEIZAR ANTES DE AVANZAR.

3.1. ¿Son las elecciones al Parlamento Europeo realmente europeas?

Llegados a este punto, resultaría muy conveniente reflexionar acerca de hasta qué punto las elecciones europeas pueden ser realmente calificadas como “europeas” o si, por el contrario, es preciso comenzar un proceso de europeización antes de considerar la implementación de las listas transnacionales.

Uno de los tres presidentes de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el liberal belga Guy Verhofstadt, considera que “un problema fundamental de las elecciones europeas es el hecho de que no son del todo europeas sino la suma de leyes, listas y campañas electorales nacionales”, y razón no le falta.

Ciertamente, en la actualidad las elecciones al Parlamento Europeo son, en sí mismas, un proceso electoral *sui generis* mediante el cual se elige a los componentes de una única asamblea legislativa, pero cuya falta de homogeneidad impide que ciertamente puedan ser consideradas como una única elección europea. Si bien el hecho de que los diputados al Parlamento Europeo no sean elegidos en una circunscripción única europea sino en otras de ámbito estatal (España, Portugal, Países Bajos o Austria) o subestatal (Bélgica, Italia o Irlanda) resulta plenamente homologable a la manera en la que los Estados miembros eligen a los diputados de sus respectivos Parlamentos nacionales, la ausencia de criterios homogéneos en la elección común de los miembros de una misma cámara legislativa no resulta en absoluto coherente.

La disparidad de criterios electorales va desde aspectos tan básicos como la fecha de celebración de las elecciones o la obligatoriedad o no del voto hasta cuestiones de mayor calado como el umbral mínimo para

obtener representación (barrera electoral), la dimensión de la circunscripción o el sistema de asignación de escaños pasando por la edad mínima para votar o la edad mínima para poder ser elegido.

3.2. Un decálogo para el sonrojo europeísta.

Si se analiza detenidamente el marco electoral bajo el cual se celebraron los últimos comicios al Parlamento Europeo, los de 2019, podremos llegar a tomar conciencia de las enormes divergencias que todavía persisten en la elección de los miembros de una misma cámara legislativa.

A modo ilustrativo, mencionaré brevemente un decálogo de las diez disfuncionalidades más destacadas que, a mi juicio, hacen imposible que podamos entender las elecciones al Parlamento como algo diferente a un conglomerado de elecciones nacionales.

En primer lugar, la celebración del proceso electoral no se produjo de forma simultánea en todos los Estados miembros, sino que se extendió durante un periodo de cuatro días (del 23 al 26 de mayo). Tampoco la jornada electoral tuvo una misma duración, incluso llegó a darse el caso de que en algún Estado miembro (República Checa) las votaciones se llevaron a cabo a lo largo de dos días consecutivos (24 y 25 de mayo de 2019).

Una segunda divergencia se encuentra en la obligatoriedad del voto. En 2019, en cuatro de los entonces veintiocho Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chipre y Luxemburgo) el voto en las elecciones al Parlamento Europeo fue obligatorio, pero únicamente para sus nacionales. Mención aparte merece el caso de Grecia donde esta obligatoriedad fue extensible a todos los ciudadanos europeos residentes en el país independientemente de si ostentaban o no la ciudadanía griega. Por el contrario, en los otros veintitrés Estados miembros restantes, entre ellos España, no existió ninguna obligatoriedad al respecto.

La tercera es la edad mínima para ejercer el derecho de sufragio activo. En Austria y Malta los ciudadanos pudieron elegir a sus respectivos eurodiputados a partir de los 16 años, los residentes en Grecia a partir de los 17 años y los del resto de Estados miembros una vez hubieran alcanzado el umbral mínimo de los 18 años de edad.

En el caso la edad mínima a partir de la cual se confiere a los ciudadanos la capacidad de ejercer el derecho de sufragio pasivo, la diferencia fue aún mayor. Si bien en la mayoría de los Estados miembros

la adquisición de este derecho está indisolublemente ligada a la del derecho de sufragio activo, como dos caras de una misma moneda, y tiene lugar a los 18 años de edad como sucede en España, en otros Estados como Chipre, Eslovaquia, Irlanda y Polonia, ninguna persona pudo ser candidata si aún no había cumplido los 21 años. En el extremo se situaron Italia y Rumanía donde ningún ciudadano menor de 25 y de 23 años, respectivamente, pudo presentarse como candidato al Parlamento Europeo.

Tampoco existió un criterio uniforme a la hora de delimitar la circunscripción electoral, un hecho que lleva aparejada la existencia de lo que podríamos denominar cierta “dualidad electoral” de los miembros del Parlamento Europeo entre los eurodiputados de elección “nacional” y los eurodiputados de elección “regional”. Esta distinción es debida a que, si bien la inmensa mayoría de los Estados miembros eligieron a sus respectivos representantes en circunscripciones únicas de ámbito nacional, otros, los menos, como Bélgica, Irlanda, Italia, Polonia y Reino Unido delimitaron circunscripciones de ámbito inferior al nacional en un número muy dispar en cada uno de ellos (tres, tres, cinco, trece y doce, respectivamente). Si, en su lugar, nos atenemos al criterio utilizado para la asignación de los escaños en juego en función del número de votos obtenido en las diferentes circunscripciones por cada una de las candidaturas, la pluralidad de combinaciones resulta cuanto menos paradójica. No solamente porque hubiera Estados miembros, como España, Portugal o Estonia, en los que no se estableció barrera electoral alguna, sino porque ni siquiera en aquellos casos en los que sí se exigía alcanzar un porcentaje mínimo de voto este umbral era homogéneo: en Estados como Francia o Polonia se requirió el 5%, en Italia o Suecia el 4% y en Grecia el 3%.

El método empleado para el reparto de escaños es otra de las disfuncionalidades que deben ser puestas de manifiesto. El hecho de que los votos de los ciudadanos europeos sean convertidos a escaños sin seguir un criterio único aparece como un elemento más de distorsión de la competencia electoral entre las 59 circunscripciones electorales que sirvieron, en 2019, para la elección de los entonces 751 eurodiputados del Parlamento. Así pues, la distribución del número de escaños que obtiene cada candidatura puede diferir en función de si para ello se aplica el método D’Hont (España, Croacia o Finlandia); el método Sainte-Laguë o Webster, tanto en su versión pura como en su variante de cocientes

modificados (Suecia o Letonia); el método Hare-Niemeyer (Italia); el método Hagenbach-Bischoff (Eslovaquia); el de segunda vuelta instantánea (Lituania) u otros de voto único transferible (Irlanda). Por no mencionar el sistema mayoritario aplicado en las circunscripciones británicas y sin entrar tampoco a considerar en detalle ciertos casos particulares en los que algunos de estos métodos se combinaron entre sí para distribuir el número total de escaños (Bélgica) o de si las listas electorales eran abiertas (Bulgaria) o cerradas (España o Alemania).

Asimismo, la disparidad de criterios fue la tónica dominante en lo que respecta a la obligación legal de algunos Estados miembros de garantizar una cuota mínima de género en las listas electorales. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo, solo una de cada tres legislaciones nacionales contemplaba esta exigencia y ni siquiera entre ellos el porcentaje era el mismo: la cuota mínima en Portugal o en Italia se fijó en un 33% y en España y en Croacia en un 40%. Por el contrario, en Francia se exigió la paridad plena de género (50%-50%) en las listas electorales.

El último punto de este decálogo de disfuncionalidades tiene que ver con el excesivo, por no decir único, protagonismo de los partidos políticos de ámbito nacional a lo largo de todo el proceso electoral en perjuicio de los partidos políticos europeos. Ciertamente, el sistema de *spitzenkandidaten* para la elección del presidente de la Comisión Europea puesto por primera vez en práctica en las elecciones de 2014 buscaba paliar este desequilibrio. Sin embargo, cinco años después, la designación de Ursula von der Leyen como candidata a la presidencia de la Comisión sin haber sido cabeza de cartel del Partido Popular Europeo, a la sazón ganador de los comicios de 2019, quebró los débiles cimientos de los *spitzenkandidaten*.

Solo con el paso del tiempo sabremos cuál de los dos procesos de elección del jefe del Ejecutivo comunitario fue la excepción, si el que en 2014 dio lugar a la Comisión Juncker o el que en 2019 alumbró la Comisión Von der Leyen.

3.3. ¿En qué punto nos encontramos?

En los últimos años se han dado algunos pasos, aunque de forma extremadamente tímida, dirigidos a lograr superar algunas de las disfuncionalidades a las que se ha hecho mención en el apartado anterior.

El Parlamento Europeo aprobó un proyecto maximalista que fue rebajado considerablemente tras su paso por el Consejo, motivo por el cual la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo de 13 de julio de 2018 solamente introdujo algunas modificaciones técnicas de poca trascendencia, con la salvedad de cuanto se refiere a la obligatoriedad de establecer para las elecciones europeas de 2024 un umbral o barrera electoral mínimo de entre el 2% y el 5% para aquellas circunscripciones que tengan asignados más de 35 escaños (incluyendo a los Estados miembros con circunscripción única). Entre los principales Estados miembros afectados por esta medida se encuentran España y Alemania que, como se ha expuesto anteriormente, hasta ahora no habían exigido un porcentaje mínimo de voto para acceder al reparto de escaños en las elecciones europeas. Sea como fuere, este requisito supone el deber de modificar las leyes electorales nacionales, en este caso tanto la española como la alemana.

Al respecto, cabe apuntar la dificultad que conlleva la aprobación de cualquier modificación al Acta Electoral Europea y los múltiples procesos que debe afrontar en cada uno de los Estados miembros antes de poder entrar en vigor: cambios constitucionales, como en el caso de Austria; modificaciones legislativas de carácter ordinario en once Estados miembros (entre ellos, Dinamarca, Irlanda y Malta); modificaciones legislativas para las cuales se precisa una mayoría cualificada, o la puesta en marcha de procedimientos similares a los necesarios para la aprobación de un tratado internacional en quince Estados miembros (por ejemplo, Bélgica, Alemania o Polonia). A ello se suma que algunas legislaciones nacionales, como la francesa o la belga, exigen adicionalmente que cualquier cambio o modificación que se produzca en sus respectivas leyes electorales deba realizarse con una antelación mínima de al menos un año antes de poder ser aplicado.

4. CONCLUSIONES.

Consolidar un sistema transnacional de partidos propio es aún un desafío al que la Unión Europea debe dar respuesta. Sin embargo, este es un proceso lento que requiere tiempo para madurar, pero cuyos primeros pasos pueden y deben comenzar a darse en nuestros días.

En el corto y medio plazo es necesario que los partidos políticos nacionales venzan las reticencias que impiden una confluencia potente en

los partidos políticos europeos, especialmente en tiempos electorales, no solo por su mayor capacidad para aglutinar en torno a ellos los proyectos particulares de unas formaciones políticas nacionales con postulados ideológicamente coincidentes sino también por su mayor visión de conjunto y su presencia en todas las circunscripciones.

Esta confluencia de los partidos nacionales en los partidos europeos reforzaría la dimensión comunitaria de la campaña electoral y la centraría en cuestiones realmente comunitarias de modo que la contienda electoral por la conquista de la mayoría de los escaños en liza se transformaría en una empresa plenamente transeuropea.

Por otra parte, más que arriesgarnos a abrir posibles fisuras en el seno de las formaciones europeas, sobre todo en aquellas que se distinguen por su clara orientación europeísta, para conseguir hacer realidad las listas electorales transnacionales, deberíamos centrar esfuerzos a fin de avanzar hacia una auténtica unión política o, al menos, hacia una verdadera unión electoral mediante la superación de cada una de las disfuncionalidades expuestas a lo largo de este trabajo.

En este camino, en principio, no sería necesaria una reforma de los Tratados actualmente en vigor siempre y cuando no se emprendiesen cambios de mayor calado que implicasen, por ejemplo, la modificación de algunas disposiciones como la del artículo 14.2 TUE relativa al número de diputados que componen el Parlamento Europeo. Entre otras cosas porque el artículo 223.1 TFUE supone un llamamiento al Parlamento Europeo para que establezca cuantas disposiciones sean necesarias a fin de que la elección de los representantes de los ciudadanos europeos no solo se lleve a cabo mediante sufragio universal directo sino también para que esta se realice “de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”.

Si a todo lo dicho hasta ahora se añade la percepción de las elecciones europeas como una suerte de elecciones de segundo orden desarrolladas en clave nacional y cuyo resultado final resulta irrelevante tanto por el desconocimiento como por la falta de visibilidad, la implementación de un sistema de listas transnacional simultáneo en coexistencia con los sistemas electorales de ámbito nacional podría generar la percepción de que se trata de un cambio electoral elitista, complejo y carente de utilidad práctica para el día a día del ciudadano europeo de a pie.

Por sí sola la creación de una circunscripción única europea y la implementación de listas transnacionales al Parlamento Europeo no constituyen una solución al problema de la desafección ni aminorarán las disfuncionalidades del sistema democrático de la Unión que, insisto, impiden que podamos avanzar hacia un mayor grado de unidad política o, cuanto menos, hacia mayores cotas de homogeneidad electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerril Atienza, B. (2018): “Tiempos de cambio. Análisis de las propuestas planteadas para reformar las instituciones de la Unión Europea en 2019”. *ICE, Revista de Economía* 903, 7-19.
- Díaz Crego, M. (2021): *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*. European Parliamentary Research Service. PE 679.084.
- Ferrer Martín de Vidales, C. (2020): “El procedimiento de elección del Parlamento Europeo: un reflejo de la histórica doble visión del proceso de integración y la dificultad de llegar a consensos”. *Teoría y Realidad Constitucional* 45, 533-556.
- García García, M. J. (2019): “El sistema electoral europeo: cuando el todo no equivale a la suma de las partes”. *Revista de Estudios Europeos* 74 (julio-diciembre), 3-29.
- Héritier, A.; Meissner, K. L.; Moury, C. & Schoeller, M. G. (2019): *European Parliament ascendant. Parliamentary strategies of self-empowerment in the EU*. European Administrative Governance. Palgrave MacMillan.
- Juncker, J-C. (2017): State of the Union Address. Comisión Europea. Bruselas. Versión en lengua inglesa. Disponible:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_17_3165/SPEECH_17_3165_EN.pdf

- Macron, E. (2017): *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Présidence de la République. París. Disponible: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26.09_-_discours_du_president_de_la_republique_-_initiative_pour_l_europe_transcript_cle0cfdbe.pdf
- Jouvenat, P. (2018): “Transnational lists: a false good idea”. *The federalist debate* XXXI (2), 53-54.
- Nieminen, L. (2019): Transnational lists. An opportunity for the future? *Uppsats för C-seminariet i Statsvetenskap vid Umeå Universitet VT*, 1-39.
- Unión Europea. (2018): Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo.
- Unión Europea. (2018): 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.
- Van Hecke, S. (2018): *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens International*. IDEA Discussion Paper 6/2018.
- Verger, C. (2018): *Transnational lists: a political opportunity for Europe with obstacles to overcome*. Jacques Delors Institute. Policy paper 216.