



*Robert Schuman*

*Miami-Florida European Union Center of Excellence*

## **The New European Commission Presidency and the Advent of European Democracy**

**Mathieu Kroon Gutiérrez**



**Vol. 14 No. 17  
August 2014**

**Published with the support of the European Commission**

## The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami-Florida European Union Center of Excellence, a partnership with Florida International University (FIU).

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- The collapse of the Constitution and its rescue by the Lisbon Treaty
- The Euro zone crisis
- Immigration and cultural challenges
- Security threats and responses
- The EU's neighbor policy
- The EU and Latin America
- The EU as a model and reference in the world
- Relations with the United States

These topics form part of the pressing agenda of the EU and represent the multifaceted and complex nature of the European integration process. These papers also seek to highlight the internal and external dynamics which influence the workings of the EU and its relationship with the rest the world.

### *Miami – Florida European Union Center*

University of Miami  
2300 Campo Sano Building, 220C  
Coral Gables, FL 33124-2231  
Phone: 305-284-3266  
Fax: 305-284 4406  
Web: [www.miami.edu/eucenter](http://www.miami.edu/eucenter)

### *Jean Monnet Chair Staff*

**Joaquín Roy** (Director)  
**Beverly Barrett** (Associate Editor)  
**María Lorca** (Research Associate)  
**Maxime Larivé** (Research Associate)  
**Dina Moulioukova** (Assistant Editor)

**Florida International University**  
**Rebecca Friedman** (Co-Director)

### *International Jean Monnet Editorial Advisors:*

**Philippe de Lombaerde**, UNU/CRIS, Brugge, Belgium  
**Michelle Egan**, American University,  
**Kurt Hübner**, University of British Columbia, Vancouver  
**Finn Laursen**, University of Southern Denmark  
**John McCormick**, Indiana University, Purdue  
**Félix Peña**, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina  
**Manuel Porto**, University of Coimbra, Portugal  
**Lorena Ruano**, CIDE, Mexico  
**Eric Tremolada**, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia  
**Roberto Domínguez**, Suffolk University, Boston  
**Francesc Granell**, University of Barcelona

*La elección de Jean-Claude Juncker a la presidencia de la Comisión Europea:  
¿un éxito para el advenimiento de la democracia europea?*

Mathieu Kroon Gutiérrez<sup>1</sup>

---

**Abstract – Is Jean-Claude Juncker’s election to the Presidency of the European Commission a step towards the advent of European democracy?**

On June 15, 2014, Jean-Claude Juncker, the lead candidate of the European People’s Party, was elected President of the European Commission, with the support of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe, and some of the European Socialists and Greens. Amid unprecedented Euroscepticism, the media and many pundits predicted a record-low voter turnout and record-high results for Europhobic parties. The aforementioned parties then decided that the political outcome of these 2014 European elections would also be unprecedented. For the first time in EU history, the European political parties agreed to nominate candidates to chair the institution, which they justified by putting forward Article 17 of the Lisbon Treaty.

The European Parliament has often characteristically used political discourse - the *logos*, to influence the EU’s institutional framework, even though it entails grappling with Member States. It took the form of reports and resolutions, like the official use of the phrase “European Parliament” in 1962, direct universal suffrage elections in 1975 and a European Union in 1984. Nominating contenders to chair the European Commission is no exception. It requires a specific political discourse whose origins can be traced back to the early years of the European Parliament, when it was still the “Common Assembly”. This political discourse is one of the elements thanks to which the European Parliament acquired visibility and new prerogatives, in pursuit of its legitimacy.

However, the executive branch in all member states is not intent on yielding such prerogatives to the European Parliament. As a matter of fact, the European Parliament has often ended up strengthening the heads of state and governments, since MEPs are forced to resort to self-discipline. The symbolic significance of its *logos* and, consequently, its own politicisation as a source of legitimacy, is thus undermined. For instance, in 2014, Jean-Claude Juncker’s election actually strengthened German Chancellor Angela Merkel. First she questioned the fact that the candidate whose party holds the parliamentary majority after the election should be appointed President of the Commission. Then she seemed strongly intent on democratising the Union, when she confronted David Cameron, who openly opposed Juncker, believed to be too federalist and old-fashioned a candidate. By doing so, she eventually reduced the symbolic dimension of the European Parliament’s initiative, and Juncker’s election. She also unquestionably embodied EU leadership.

---

<sup>1</sup> Mathieu Kroon Gutiérrez is a Ph.D. student in Political Science. His research on the EU citizenship focuses on the effects of education in a *Schola Europaea* upon the link between political identification and citizenship. He moved to Strasbourg, France, in 2013 to study the pupils who attend the European School and analyse the content of the school’s curriculum. He also holds Master’s Degrees in both Political Science and European Studies. In 2014, with his strong knowledge of European Institutions and Affairs, he assisted the French Greens in the “Grand-Est” constituency for the European elections, working especially on questions related to the European institutional reforms that the Lisbon Treaty implied. He became a member of the board of the Jean Monnet Association where he also gives lectures on European issues in three different languages. Brought up in a multicultural family, he has both the French and the Spanish nationality, and has German roots. Moreover, he has lived, studied and worked in several European countries. He therefore describes himself as a true European citizen to resolve what might seem to be his inner conflict of identities.

This paper aims at analysing Juncker's election to the Presidency of the European Commission, as well as other questions it raises. In the first part, I lay out some thoughts about the sociohistorical context of voting in European elections in order to make the readers understand why the European Parliament should be bolder. Secondly, I try to explain how the European Parliament has used the *logos* as a weapon to grapple with member states for more power, as was the case during the 2014 European elections. Last but not least, I seek to show how Angela Merkel got hold of that weapon and took advantage of it, thus proving that despite MEPs' best efforts, Juncker's task will be all the more complicated as he was not the consensual candidate of all the governments.

### **Résumé - L'élection de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission européenne : une victoire pour l'avènement de la démocratie européenne ?**

Le 15 juin 2014, Jean-Claude Juncker a été élu Président de la Commission européenne après avoir été le candidat du Parti populaire européen, avec l'appui des centristes, et d'une partie des socialistes et des écologistes européens. Dans un contexte d'euroscpticisme de plus en plus notoire, et alors que la presse et les instituts de sondage prédisaient que l'abstention et les partis hostiles à l'Union européenne atteindraient des niveaux inédits, lesdits partis avaient décidé de donner un enjeu politique sans précédent aux élections européennes. Ainsi, se basant sur l'article 17 du Traité de Lisbonne, les partis politiques européens ont décidé de présenter des candidats pour présider cette institution, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne.

Le Parlement européen s'est souvent caractérisé par l'usage qu'il fait du discours politique, du *logos*, pour peser dans le cadre institutionnel de l'Union, quitter à rentrer dans un rapport de force avec les Etats membres. Ceci a pris la forme de rapports et de résolutions divers, allant de l'autoproclamation de son nom « Parlement européen » en 1962, en passant par les projets d'élections au suffrage universel direct en 1975, et d'Union européenne en 1984. La désignation de candidats pour présider la Commission européenne ne fait pas exception. Elle s'inscrit dans un langage politique particulier dont les origines remontent aux premières années du Parlement européen, quand il était l'Assemblée commune. Ce langage politique est l'un des éléments qui lui ont permis de gagner en visibilité et en compétences, dans sa quête de légitimité.

Cependant, les exécutifs des Etats membres ne sont pas décidés à abandonner au Parlement européen de telles prérogatives. En réalité, le Parlement européen a souvent été un instrument qui renforce les Chefs d'Etats et de Gouvernements, du fait que les députés européens sont forcés à s'autodiscipliner. La portée de son *logos* et, donc, de sa politisation comme source de légitimité, est, par conséquent, limitée. Par exemple, en 2014, l'élection de Jean-Claude Juncker a plutôt été l'occasion de consolider la Chancelière allemande Angela Merkel : après avoir laissé planer le doute sur l'automaticité de la nomination du candidat du parti qui serait majoritaire aux élections européenne au poste de Président de la Commission, elle sembla avoir la démocratisation de l'Union chevillée au corps, lorsqu'elle alla braver David Cameron, farouchement opposé à Juncker, considéré comme un fédéraliste appartenant au passé. Ce faisant, non seulement elle put réduire la dimension symbolique de l'initiative du Parlement européen et de l'élection de Juncker, mais elle est aussi apparue comme le leader incontestable de l'Union.

Cet article a donc pour objet d'analyser l'élection de Jean-Claude Juncker à la Présidence de la Commission, ainsi que toutes les questions qu'elle suscite. Pour cela, dans une perspective socio-historique, nous proposerons d'abord une réflexion sur le vote aux élections européennes, afin de comprendre pourquoi le Parlement européen avait intérêt à être audacieux. Dans une seconde partie, nous verrons dans quelle mesure le Parlement européen a régulièrement utilisé le *logos* comme une arme dans ses rapports de force avec les Etats membres, comme ce fut le cas lors des dernières élections européennes. Enfin, nous expliquerons comment Angela Merkel a

retourné cette arme en sa faveur, démontrant qu'en dépit des efforts du Parlement européen, la tâche de Jean-Claude Juncker sera d'autant plus compliquée qu'il n'a pas été le candidat consensuel de tous les gouvernements.

---

## Introducción

En un contexto en el que el euroescepticismo nunca había sido tan fuerte, circunstancia que vino a confirmarse en mayo de 2014, tras unas elecciones europeas en las que destacaron una débil movilización del electorado<sup>2</sup> y el auge de partidos abiertamente hostiles a Europa (algo que parecen calar cada vez más en los pueblos europeos), el Consejo y el Parlamento Europeo (PE) decidieron conjuntamente, a propuesta de la Comisión Europea, que 2013 sería el año europeo de los ciudadanos<sup>3</sup>. Ante las reticencias de éstos a sentirse parte de una nueva comunidad que sería europea, tal y como se pone de manifiesto en la abundante literatura al respecto<sup>4</sup>, las instituciones pretendían convencerlos de los beneficios de la Unión Europea (UE) en su vida cotidiana, especialmente ayudándolos a conocer mejor los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión. Basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) según la cual:

la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico<sup>5</sup>

las instituciones, principalmente la Comisión, continúan pensando la ciudadanía de la Unión exclusivamente en términos de derechos cuyo ejercicio favorecería la identificación con Europa<sup>6</sup>.

Por su parte, de cara a dichas elecciones, los principales partidos políticos europeos eligieron a sus respectivos candidatos para presidir la Comisión fundamentándose en el artículo 17 del *Tratado de la UE* (TUE)<sup>7</sup>. Se trataba de un intento de politización de la institución, la cuál sigue considerándose demasiado tecnicista y alejada de los ciudadanos, añadiendo a las elecciones un reto considerable y sin precedentes en la historia de la construcción europea: el Presidente de la Comisión sería el candidato del partido europeo con mayor número de escaños en la nueva legislatura. Dada la escasez de información sobre la UE y de conocimiento acerca del ejercicio de las instituciones entre la ciudadanía, las elecciones no habían llegado a generar hasta entonces creencias que conformaran una identidad política europea. Al intentar darle al voto un sentido específico del que carecía gravemente, aquel intento tenía, en principio, un doble objetivo: por un lado, luchar contra la abstención en las elecciones europeas, sobre todo, contra la ola de euroescepticismo anunciada en los medios de comunicación, particularmente la extrema derecha en Francia, Países Bajos o Grecia, y por otro lado, favorecer una identificación común popular con la Unión.

---

<sup>2</sup> La abstención en elecciones europeas de 2014 alcanzó el 56,91% en el conjunto de la UE.

<sup>3</sup> Decisión 1093/2012/UE del PE y del Consejo, del 21 de noviembre de 2012, relativa al Año Europeo de los Ciudadanos (2013).

<sup>4</sup> LACROIX, Justine, y COMAN, Ramona, *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruselas, Université Libre de Bruxelles, 2007, 290p.

<sup>5</sup> Asunto C-184/99, *Grzeleczyk*, del 21 de septiembre de 2001, punto 31.

<sup>6</sup> Véase el *Informe 2013 sobre la Ciudadanía de la Unión*.

<sup>7</sup> "Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión".

Así, en noviembre de 2013, el Partido Socialista Europeo (PSE) fue el primero en designar un candidato, en la figura del alemán Martin Schultz. Para los Verdes europeos, fue incluso una oportunidad para celebrar primarias abiertas *vía* Internet, primarias en las que ganaron la alemana Ska Keller, seguida del francés José Bové. El luxemburgués Jean-Claude Juncker, el griego Alexis Tsipras y el belga Guy Verhofstadt, respectivamente, fueron nombrados candidatos del Partido Popular Europeo (PPE), del Partido de la Izquierda Europea (PIE) y de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ADLE). A falta de un conjunto europeo que reuniera los partidos de extrema derecha existentes a nivel nacional, no hubo ningún candidato común de dichas formaciones. A raíz de esto, las distintas formaciones políticas se apresuraron a afirmar en los medios de comunicación que uno de estos cinco o seis candidatos se convertiría en el próximo presidente de la Comisión, y como tales fueron presentados por numerosos medios. Se organizaron diversos debates, uno de ellos en Eurovisión<sup>8</sup>, aunque tuvieron poco eco en las televisiones nacionales<sup>9</sup>.

El 25 de mayo, al conocerse las primeras estimaciones a nivel europeo, tras el cierre de las últimas mesas electorales en Italia, Jean-Claude Juncker proclamó su victoria. El PPE parecía aventajar al PSE en apenas una treintena de escaños<sup>10</sup>. Pero para los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE, no resultaba tan evidente que este triunfo tuviera algún significado. Nada decía a ciencia cierta que la dinámica esperada finalmente se produjera, porque, en realidad, el Tratado de Lisboa no impone al Consejo Europeo proponer al jefe de filas del partido vencedor para el puesto de Presidente de la Comisión: tan sólo le exige “tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo”. La redacción bastante equívoca del artículo 17 TUE dejaba margen a los Estados, reacios a que el PE les dictara su elección para la Presidencia de la Comisión. En caso de tener que respetar la voluntad de los partidos europeos, el triunfo del PSE habría significado que la Canciller alemana Angela Merkel se hubiera visto obligada a nombrar al socialista Martin Schulz. En sentido opuesto, el triunfo de los populares europeos habría significado para el Presidente socialista francés François Hollande tener que nombrar a Jean-Claude Juncker. Sin embargo, la Canciller, sobrentendiendo que los Estados permanecían como “*die Herren der Verträge*”<sup>11</sup>, creó confusión acerca de la designación de un candidato que fuera cabeza de lista del PPE, al declarar en octubre de 2013 que habrían de considerarse numerosos elementos y, además, que se tomarían muchas decisiones al finalizar las elecciones, y algunos Estados, incluida Francia, efectivamente dejaron claro que no estaban dispuestos a que el PE les impusiera un candidato. Es más, se barajaban otros nombres, incluidos los de Pascal Lamy y, sobre todo, de Christine Lagarde, al parecer, la favorita de Angela Merkel, en tanto en cuanto que Juncker no contaba con la unanimidad de los miembros del Consejo Europeo<sup>12</sup>.

Una vez formado el nuevo gobierno alemán, no fue sino recientemente cuando Angela Merkel le dio públicamente su apoyo a Juncker, mientras que Schultz era elevado por segunda vez al sillón de la Presidencia del PE. Se inició entonces un juego de negociaciones diplomáticas entre la Canciller y los Estados que seguían oponiéndose a un Juncker contemplado como demasiado federalista, principalmente el Reino Unido. Aun así, este país se quedó prácticamente aislado cuando el Consejo Europeo lo nombró, por mayoría cualificada<sup>13</sup>, candidato a presidir la Comisión, lo que se hizo oficial el 15 de julio, tras haber comparecido ante los grupos parlamentarios del PE:

---

<sup>8</sup> El primer debate en Eurovisión jamás organizado tuvo lugar el 15 de mayo de 2014

<sup>9</sup> La mayoría de las televisiones públicas sólo retransmitieron el debate en Eurovisión a través de sus páginas web.

<sup>10</sup> Al final, el PPE consiguió 221 escaños, y el PSE 191.

<sup>11</sup> En su famoso fallo de 2009, el Tribunal Constitucional alemán sentenció que los Estados permanecían como los “dueños de los tratados”, a falta de la existencia de un pueblo europeo.

<sup>12</sup> Los Gobiernos del Reino Unido, Suecia, Finlandia y Hungría no se mostraron muy favorables a Juncker.

<sup>13</sup> Es la primera vez en la historia de la construcción europea que los Jefes de Estado y de Gobierno nombran al candidato para el puesto de Presidente de la Comisión por mayoría cualificada. Hasta entonces, el Consejo Europeo lo nombraba de manera consensuada, sin que diera lugar a votación alguna. El objetivo del voto que se celebra dentro del Consejo Europeo es la nominación de un candidato para la Presidencia de la Comisión, y es anterior al voto de los eurodiputados. Los eurodiputados votan para elegir formalmente a la Presidencia de la Comisión al candidato nombrado por el Consejo Europeo.

se convertía así en el decimotercer Presidente de la Comisión, contando también con el apoyo de la ADLE, y de una parte del PSE y de los Verdes europeos. Parecería una buena conclusión, pero aún queda por ver, porque las elecciones europeas de 2014 plantean ciertos interrogantes de gran calado.

Se plantean cuestiones como por ejemplo, para el PE, ¿tan sólo se trataba de hacer frente al abstencionismo y a los euroescépticos? Además, ¿podría haberse permitido el PE no elegir a Jean-Claude Juncker, dado que no era seguro que el Consejo Europeo fuera a nominarle finalmente? De esta pregunta deriva otra: ¿se puede hablar con verosimilitud del éxito de la democracia representativa europea, con un PE que, fiel a su historia, habría conseguido modificar el sistema, aunque fuera con leves modificaciones, imponiéndose a los Estados miembros? ¿No estaríamos más bien ante la confirmación de la supremacía de un Consejo Europeo, particularmente en el caso de Angela Merkel, que lo que pretende es seguir dominando el entramado institucional, y cuya estrategia maquiavélica, gracias a los trabajos de Ulrich Beck<sup>14</sup>, no sorprendería en absoluto? Sin embargo, ella, que apareció como el Jefe de Estado que finalmente elevó a Juncker a la Presidencia de la Comisión, desafiando a sus oponentes, aunque supusiera debilitar a un David Cameron atrapado en un contexto nacional marcado por la excesiva mediatización de UKIP y el referéndum sobre la independencia de Escocia, ¿podía arriesgarse a que otra persona fuera elegida? Por su parte, ¿podría ser Juncker un nuevo Jacques Delors, que los Británicos se habían prometido no volver a ver en la Comisión<sup>15</sup>, un Juncker que, además, podría tener la tentación de valerse de una legitimidad popular con la que no contaban sus predecesores?

En cualquier caso, con 140 diputados euroescépticos, los grupos mayoritarios del PE y Merkel no podían permitirse provocar un terremoto político apartando a Juncker. Las últimas elecciones europeas evidenciaron sobre todo las luchas entre y dentro de las instituciones, disputas cuyo objetivo es, para algunos la legitimidad, y para otros el liderazgo en la construcción europea, la cuál sigue debatiéndose entre los partidarios del método intergubernamental y los del comunitario.

A partir de este punto, en el presente artículo, y bajo una perspectiva socio-histórica, nos propondremos en primer lugar hacer una reflexión acerca del voto en las elecciones europeas, con el fin de entender por qué al PE le interesaba mostrarse audaz. En una segunda parte, veremos cómo el PE ha utilizado repetidamente el *logos* como arma en las relaciones de poder con los Estados miembros, tal como lo hizo con ocasión de las últimas elecciones europeas. Por último, explicaremos cómo Merkel le dio la vuelta al argumento en beneficio propio, para demostrar que, a pesar de los esfuerzos del PE, ocupa de manera incontestable el liderazgo en Europa, reduciendo así el alcance simbólico de la elección de un Juncker cuya tarea podría verse tanto más complicada cuanto que no fue el candidato consensuado de todos los gobiernos.

---

<sup>14</sup> BECK, Ulrich, *Das deutsche Europa*, Berlín, Suhrkamp Verlag GmbH, 2012, 80p.

<sup>15</sup> GEDDES, Andrew, *Britain and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2013, 304p.

## Las elecciones europeas: retrospectiva de unas elecciones de segundo orden

Las primeras elecciones se celebraron en 1979, veintidós años después de la firma de los Tratados de Roma<sup>16</sup>. Ya en 1980, autores como Reif y Schmitt hablaron de elecciones de segundo orden<sup>17</sup> ya que, desde el principio, movilizaron a muy pocos ciudadanos. La idea de celebrar comicios por sufragio universal era la de otorgar una legitimidad a las instituciones que no fuera únicamente diplomática e infundir la democracia representativa a nivel europeo. Pero se trata de un fracaso relativo, ya que la principal característica de las elecciones europeas es la abstención de los ciudadanos, la cuál no ha cesado de aumentar, para terminar estabilizándose en 2014. Es más, ya en 1979, la participación era inferior entre un 20% y 40%, en comparación con las elecciones nacionales. La situación se fue deteriorando cada cinco años, y en 1999, al superarse el umbral simbólico del 50% de abstención, se podía hablar de una “democracia de la abstención”<sup>18</sup>, aunque cabría matizar un poco, dado que los países que se adhirieron a la UE desde 2004 son altamente abstencionistas en general:

Año	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Tasa de abstención	38%	41%	41,5%	43,3%	50,5%	54,6%	57%	56,91%

Varios motivos pueden explicar tal abstención:

- A falta de una politización europea de las elecciones, los retos políticos de las mismas han sido históricamente más modestos que los de las nacionales, particularmente las llamadas elecciones de “primer orden”, esto es, las presidenciales y generales.
- El sistema institucional europeo, la manera en que se organiza, contribuye a esta desafección electoral. Se trata de una votación en la que no existe una competición europea real, en la que no se elige a un verdadero ejecutivo, contrariamente a lo que ocurre en los Estados miembros, mientras que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros dan la impresión de ser las instituciones más fuertes.
- El PE ha tenido durante mucho tiempo poco poder legislativo y escasa visibilidad. Su funcionamiento es endógeno. Paradójicamente, el incremento de los poderes del PE no parece ir aparejado con un incremento de la participación.
- La información de la que disponen los ciudadanos acerca de lo que ocurre en el seno de la UE es insuficiente, y la cobertura de las elecciones europeas muy débil y/o de mala calidad, aunque ha ido mejorando con los años. El sentimiento de incompetencia subjetiva, de no sentirse legitimado para votar, puede llevar a no hacerlo.
- La organización de las elecciones por parte de los Estados. La ubicación de las elecciones en el ciclo electoral nacional repercute en la abstención: la cobertura mediática es mayor antes de unas elecciones nacionales que después. El marco nacional sigue siendo, pues, muy importante.

Centrémonos en el primer punto. Habría que esperar al año 1999 para que los partidos comenzaran a involucrarse en las elecciones europeas<sup>19</sup>. Fue entonces cuando las temáticas europeas se fueron integrando poco a poco en los discursos y los programas políticos, aunque se

<sup>16</sup> En 1957, en Roma, se firmaron dos tratados, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

<sup>17</sup> REIF, Karlheinz, y SCHMITT, Hermann, “Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Elections Results”, en *European Journal of Political Research*, 8 (1), 1980; REIF, “European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited”, *European Journal of Political Research*, 31 (1-2), 1997.

<sup>18</sup> BELOT, Céline, y DOMARGEN, Jean-Yves, *La démocratie de l’abstention*, París, Folio, 2007, 464p.

<sup>19</sup> SCHMITT, Hermann, y THOMASSEN, Jacques, “Représentation politique et intégration européenne”, en GRUNBERG Gérard, PERRINEAU Pascal, YSMAL Colette, *Le vote des quinze*, París, Presses de Sciences Po, 2000, 400p.

tratara más de hablar de su propio Estado dentro de la UE. No obstante, son sobre todo los pequeños, medianos y nuevos partidos los que más van a involucrarse, ya que el modo de escrutinio de acuerdo a la proporcionalidad, donde el “voto útil” está menos presente, les es más favorable, a diferencia de los grandes partidos de gobierno, cuyos resultados bajan con respecto a las elecciones nacionales de primer orden. La proporcionalidad, impuesta al conjunto de los Estados miembros de la UE por el Tratado de Ámsterdam de 1997 permite tener una representación más equitativa, aunque también la presencia de más opciones distintas en el PE. Ningún partido ha conseguido nunca obtener la mayoría absoluta en la cámara, lo que conduce al PE a enmarcarse en la llamada “democracia consensual”<sup>20</sup> que caracteriza a la Unión. Esto dificulta la constitución de programas electorales europeos, en tanto que el PE no puede presentar propuestas normativas, y que los partidos nacionales, aun reunidos en grupos en función de sus respectivas ideologías, votan muy a menudo en función de intereses locales, como puso de manifiesto la elección de Juncker<sup>21</sup>.

De este modo, se puede entender que no haya motivos europeos reales para la abstención en las elecciones europeas, que no puede explicarse por factores específicos de la política. Ser euroescéptico o “eurohostil” no implica necesariamente abstenerse, sino todo lo contrario. Ante la ausencia de una europeización de los desafíos y la falta de identificación con una comunidad política que podría inducir prácticas políticas europeas, son más bien las lógicas nacionales las que están en la base de la abstención. Además, dicha abstención está socialmente diferenciada: la práctica política en el momento de las elecciones europeas va a vincularse al estrato social. Se habla de un “abstencionismo de condición”<sup>22</sup>. Del mismo modo en que el sentimiento europeo es más pronunciado en las categorías socio-profesionales más altas<sup>23</sup>, la participación va ligada en general al nivel de estudios y/o al capital cultural, económico y social del que disponen los ciudadanos en la mayor parte de Estados<sup>24</sup>. De acuerdo con el Eurobarómetro de junio de 2004, la de los obreros era la categoría más abstencionista, con un 64%<sup>25</sup>.

Anne Muxel distingue dos tipos de abstencionismo<sup>26</sup>: el “abstencionismo fuera de juego” y el “abstencionismo dentro de juego”. Este último muestra una voluntad política: tras la acción de abstenerse, los ciudadanos no tienen intención de hacerlo en todas las elecciones y, aun cuando no vayan a votar, van a participar en la vida política por otros medios. Pueden pertenecer a asociaciones, sindicatos, e, incluso, a partidos políticos. Se puede interpretar esta abstención como un acto político. Este tipo de abstención puede darse en el marco de unas elecciones europeas, aunque es casi inexistente. De hecho, es el “abstencionismo fuera de juego” el más característico. Éste corresponde a “una retirada total o parcial de la vida cívica”, una desafección más general, más regular, para con la acción de votar, con ausencia de prácticas políticas anexas. No se trata de un acto político para segmentos importantes de la población, siendo especialmente aquellos que no disponen de los capitales cultural, económico o social más abundantes los más inclinados a la abstención –y más aún en las elecciones europeas. Un hecho alarmante de cara al futuro: las personas de entre 18 y 24 años son las que más se abstienen<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale, Yale University Press, 1999, 362p.

<sup>21</sup> Por ejemplo, los socialistas europeos tuvieron una línea de conducta distinta según los Estados de los que proceden, a la hora de votar por Juncker.

<sup>22</sup> DELWIT, Pascal, y POIRIER, Philippe, *Parlements puissants, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004*, Bruselas, Université Libre de Bruxelles, 2005, 316p.

<sup>23</sup> FLIGSTEIN, Neil, *Euroclash*, Oxford, Oxford Press University, 2008, 296p.

<sup>24</sup> INGERLHART, Ronald, “Cognitive Mobilization and European Integration”, *Comparative Politics*, vol. 3, n° 1, 1970.

<sup>25</sup> Flash Eurobarometer 162, *Post European Elections 2004 Survey*, July 2004.

<sup>26</sup> MUXEL, Anne, “La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction”, en PERRINEAU Pascal, *Le vote de tous les refus*, París, Presses de Sciences Po, 2003, 444p.

<sup>27</sup> MUXEL, Anne, “Les jeunes et les élections européennes : un paradoxe démocratique”, en *Parlements puissants, électeurs absents ? Les élections européennes de juin 2004*, op.cit.

Por el contrario, la participación en las elecciones europeas se explica, esencialmente, por un hábito de voto<sup>28</sup>. Cuanto más se vota en general, más se vota en las elecciones europeas. Ciertos autores lo califican como "voto de hábito": la práctica política individual va ligada a los hábitos. Se trata de un voto que no está obligatoriamente relacionado con el objeto inmediato de la elección. La participación en las elecciones europeas puede explicarse a través de factores de la aplicación política en general: la cercanía a un partido, el interés general por la política, la capacidad de localizarse en un sistema político, la práctica y los hábitos políticos, etc. El voto europeo depende más del nivel de politización de los individuos que de una relación inmediata con los desafíos comunitarios. Evidentemente, esto plantea la cuestión del significado que puede haber detrás del voto en las elecciones europeas, e incluso lleva a la hipótesis de un "voto desprovisto de sentido"<sup>29</sup>. Hay poco o ningún compromiso político detrás del voto. Ciertamente, para algunos, la práctica del voto europeo tiene un sentido muy particular. Ésta puede estar vinculada a categorías específicas de la población, como por ejemplo los agricultores, a quienes afectan de manera muy directa ciertas políticas públicas europeas.

Todos estos motivos son la causa por la que los partidos europeos debían apropiarse del Tratado de Lisboa y proponer candidatos a la Presidencia de la Comisión. Tanto más cuanto que, por comparación, en eventos menos frecuentes, tales como *referenda*, los partidos se involucran mucho más y las divergencias políticas se hacen aún más patentes. Así, el Tratado Constitucional Europeo se habría beneficiado de una mayor cobertura mediática, con debates mucho más intensos. En Francia, país en el que la abstención en las elecciones europeas siempre fue superior a la media europea, excepto en 2014, la participación en el referéndum fue de un 70%, lo que demuestra que es posible movilizar a los ciudadanos para cuestiones europeas. Evidentemente, no se trata de eludir el hecho de que la proximidad ideológica nacional primó sobre cualquier conciencia europea particular, ni de que los que se aprovecharon, o piensan haberse aprovechado de la construcción europea, votaron con mayor facilidad por el "sí", siendo éstos los que participan más frecuentemente en las elecciones europeas, y viceversa. No obstante, los partidos europeos podían confiar en que al europeizar las elecciones y otorgarles un desafío político de gran calado, la participación aumentaría.

Aun así, el aumento de la participación no puede explicar, por sí solo, esta conducta más bien temeraria. El PE no podía más que salir beneficiado, ya que, por encima de todo, es su legitimidad en la opinión pública lo que está en juego, legitimidad que podría justificar o incluso fomentar una transferencia de competencias en ámbitos de política "dura" a medio o largo plazo. Y, más a corto plazo, la reducción de ámbitos que corresponden a procedimientos legislativos especiales que favorecen el poder estatal. No cabe duda de que los gobiernos difícilmente podrían desdeñar al PE si la participación en la designación de sus miembros superara el 70%. Con todo, no es la primera vez que el PE se enfrenta a los Estados miembros para intentar forzarlos a hacer reformas en cuestiones de carácter institucional. Este hecho se ha convertido en una constante en la historia de la construcción europea.

### **El logos como instrumento del Parlamento Europeo frente a los Estados**

La contribución del PE al funcionamiento del sistema político europeo fue, durante mucho tiempo, la "pariente pobre" de los estudios europeos y, más generalmente, de las investigaciones a nivel universitario. Sin embargo, con o sin razón, es una de las instituciones que se encuentra en el centro de todas las reflexiones acerca de las soluciones al "déficit democrático" de la

---

<sup>28</sup> REUNGOAT, Emmanuelle, "Des appropriations ordinaires de l'Europe. L'UE vue de l'ANPE", en CRESPIY Amandine, PETITHOMME Mathieu, *L'Europe sous tensions*, París, L'Harmattan, 2010, 344p.

<sup>29</sup> GAXIE, Daniel, "Le vote désinvesti : quelques éléments d'analyse des rapports au vote", *Politix*, n°22, pp. 138 – 164, 1993.

construcción europea desde finales de la década de los 70<sup>30</sup>. Al principio, los padres fundadores, en su dinámica funcionalista, se mostraban abiertamente reacios al sistema parlamentario: desconfiaban de la política, de la ideología, de los partidos, de los parlamentos, considerando que la política era la responsable de las guerras y de los males de los pueblos. La idea de una asamblea parlamentaria no apareció en la declaración del 9 de mayo de 1950 del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman. No obstante, bajo la presión de los gobiernos italiano y belga, firmemente apoyados por Jean Monnet, la Asamblea Común comenzó su andadura en 1952, a imagen de los parlamentos nacionales, con el fin de controlar a la Alta Autoridad y de convertirse en su contrapoder. La fundación de esta asamblea pretendía responder a la necesidad de una legitimación democrática de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El tratado de la CECA hablaría de representantes de los pueblos<sup>31</sup>, expresión que marcaba con claridad la voluntad de sus autores de distinguir la Asamblea Común de una simple asamblea de una organización internacional al uso, compuesta por representantes de los gobiernos nacionales, aun cuando formaran parte de ella delegados de los Parlamentos nacionales. Pero el sistema institucional de la CECA se fundamentaba en el papel central de la Alta Autoridad –el antepasado de la Comisión Europea– en una lógica de fuerte independencia, y en una representación plural de los intereses. La Asamblea Común únicamente contaba con poderes limitados, y sin ninguna vocación de desempeñar un papel determinante.

En 1962, la Asamblea se autoproclamó “Parlamento Europeo”, lo cual resultó inaceptable para los jefes de Estado y de Gobierno, y hubo que esperar al Acta Única europea para que este cambio fuese oficial. ¿Una cuestión semántica? El lenguaje no es solo una simple cuestión de términos, sino que también es un discurso político que puede generar símbolos<sup>32</sup>. La Asamblea parecía haber comprendido que los símbolos y los rituales son parte de la realidad política y contribuyen a construirla, con lo que es necesario aprehenderlos como auténticos espacios generadores de sentido, y no como contrapunto de las luchas reales<sup>33</sup>. Así, el PE va a imbuirse de un lenguaje con el que procurar imponerse en la rivalidad institucional. Además de su poder legislativo, posee el derecho a adoptar resoluciones declarativas, que le van a servir como herramienta de presión moral. Al ser completamente independiente del resto de instituciones y, relativamente, también de los partidos políticos nacionales, el PE se lo ha podido permitir. Estas resoluciones sin ningún valor jurídico hacen posible multiplicar su posicionamiento en cuestiones políticas, sociales e internacionales. Además, éstas no tienen efectos directos en la Comisión, el Consejo o el Consejo europeo, pero han permitido a los parlamentarios ganar en legitimidad, visibilidad, y, además, aparecer como la institución con la que sentirse identificado. Ésta fue una de las armas que le sirvió para adquirir cada vez más peso y competencias.

A partir de estas premisas, desde 1953, la Asamblea Común intentó imponer su elección directa por los ciudadanos. El artículo 38 del tratado por el que se crea la Comunidad Europea de Defensa (CED), firmado el 26 de mayo de 1952, preveía que la Asamblea Común de la CECA estudiara la constitución de una Asamblea de la CED, “elegida sobre una base democrática”. Más adelante, el 10 de septiembre de 1952, los ministros de Asuntos Exteriores de “los Seis” invitarían a miembros de la Asamblea Común a preparar el proyecto de tratado que instauraría una Comunidad política europea, creándose, así, una asamblea *ad hoc*. Ésta se componía de nueve miembros del Consejo de Europa a los que se añadían los 78 miembros de la Asamblea Común. Sería esta nueva asamblea la que adoptó, el 10 de marzo de 1953, el proyecto de tratado de estatuto de la Comunidad Europea. Su artículo 11 preveía la creación de un parlamento bicameral, cuya

---

<sup>30</sup> COSTA, Olivier, y ROZENBERG, Olivier, “Parlementarismes”, en BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, París, Economica, 2008, pp.249-283.

<sup>31</sup> Artículo 20 del Tratado de la CECA.

<sup>32</sup> HOLMES, Douglas, *Economy of Words: Communicative imperatives in Central Banks*, Chicago, University of Chicago Press, 2013, 264p.

<sup>33</sup> ABELES, Marc, “Mises en scène et rituels politiques : une approche critique”, *Hermès, La Revue*, 1991/1 n°8-9, pp.241-259.

cámara baja estaría formada por «diputados que representasen a los pueblos unidos en la Comunidad», elegidos por sufragio universal directo<sup>34</sup>. Pero este proyecto jamás vería la luz debido a su rechazo por parte de la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954, aunque, rápidamente, el PE supo entender que su propia legitimidad, así como, *in fine*, la amplitud de sus prerrogativas, dependerían de una elección de este tipo. Por lo tanto, la Asamblea no caería en el desánimo y en 1960 aprobaría la llamada resolución Dehousse<sup>35</sup> para la adopción de un proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria europea por sufragio universal directo que, si bien no pudo llegar a buen término, surtiría efectos más adelante. En 1975, se adoptó el conocido como informe Patijn<sup>36</sup> que preveía que el conjunto de representantes en el PE sería elegido por sufragio universal directo<sup>37</sup>, para una duración de cinco años<sup>38</sup>, y que las primeras elecciones tendrían lugar “a más tardar, el primer domingo del mes de mayo de 1978”<sup>39</sup>. Basándose en este informe, el Consejo Europeo, reunido en Roma el 1 y 2 de diciembre de 1975, tomó la decisión de que el PE fuera finalmente elegido por sufragio universal directo en una única fecha en mayo de 1978.

El 20 de septiembre de 1976, "los Nueve" firmaron el “Acta de Bruselas”<sup>40</sup> relativa a la elección del PE por sufragio universal. El PE estaría compuesto por 410 miembros elegidos por sufragio universal directo y durante un proceso electoral único. Desde 1979, y una vez investido de legitimidad democrática, ha pretendido valerse de ello para jugar un papel más importante en el tan complejo conjunto de las instituciones comunitarias y, además, se utilizó al máximo el proceso presupuestario. En la búsqueda de la creación de símbolos, decidió desplegar todos los poderes que le habían sido conferidos y rechazó, con una amplia mayoría, el proyecto de presupuesto enviado por el Consejo en 1979, que no sería adoptado hasta el año siguiente<sup>41</sup>. No obstante, el proceso de ratificación del Acta tropezó con numerosas dificultades, especialmente en Francia: mientras que el centro y la mayoría de los socialistas se mostraban favorables a la elección directa, los gaullistas y los comunistas rechazaban de plano el principio mismo de la elección, al estimar que entrañaba la inevitable expansión de poderes del PE, lo cual sería una realidad a raíz del Acta Única y, más aún, tras el Tratado de Maastricht, que introdujo el proceso de codecisión, proceso que se inspira, a su vez, en el proyecto del tratado para establecer la Unión Europea, más conocido como proyecto Spinelli<sup>42</sup>. En este proyecto destaca especialmente, además de la codecisión, la propuesta de creación de la ciudadanía de la Unión. Si bien el proyecto no tuvo el éxito esperado en 1984, sí tuvo una cierta influencia, ya que el Acta Única de 1986 tenía que preparar el terreno para la llegada de la UE, cuyo tratado fue adoptado en 1992. Los tratados posteriores fueron confirmando este proceso, hasta la llegada del Tratado de Lisboa, en el que el proceso de codecisión se convirtió en proceso legislativo ordinario, poniendo de manifiesto que el PE podía ser partícipe de pleno derecho en la elaboración de normas legislativas en la mayoría de los casos.

Por consiguiente, se entiende por qué la decisión de los grupos parlamentarios europeos de tener una lectura extensiva del Tratado de Lisboa, y de presentar a los candidatos a la Comisión Europea en línea directa con las últimas elecciones europeas, constituye esta historia en la que el uso del *logos* caracteriza sus batallas en el marco institucional europeo, en particular contra los Estados miembros. Dicho esto, 2014 se recordará como el año que representó una evolución particular en relación con las últimas luchas de poder: el PE ha tenido la voluntad de forzar la

---

<sup>34</sup> Artículo 13

<sup>35</sup> Resolución Dehousse, DO 37 del 2 de junio de 1960.

<sup>36</sup> Informe Patijn, DO C 32 del 11 de febrero de 1975.

<sup>37</sup> Artículo 1

<sup>38</sup> Artículo 3

<sup>39</sup> Artículo 13

<sup>40</sup> COCATRE-ZILGIEN, André, “De l’élection du ‘Parlement européen’ au suffrage universel direct. La ‘Décision’ et ‘l’Acte’ du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976”, *Annuaire français du droit international*, vol.22 (22), 1976, pp.787-804.

<sup>41</sup> KIRCHNER, Emil Joseph, *The European Parliament: Performance and Prospect*, Gower, Aldershot, 1984, 170p.

<sup>42</sup> <http://issuu.com/cde-uv/docs/1984-spinelli>

“parlamentarización” del sistema político europeo al imponer a su candidato a la Comisión, lo que puede percibirse como una ruptura con el juego de *checks and balances* que define a la UE, a diferencia de la mayoría de Estados miembros en los que la división entre lo legislativo, lo ejecutivo y lo judicial es mucho más marcada. Pero los Estados no parecen estar dispuestos a capitular, ya que, para los dirigentes de los distintos Gobiernos, el desafío es liderar Europa. Tras veinte años de Comisiones Europeas caracterizadas por una flagrante falta de liderazgo y, entre los que destacan los últimos diez años del Presidente saliente, José Manuel Durão Barroso, las elecciones europeas de 2014 plantean la cuestión del propio liderazgo en Europa, el cual tendrá una influencia decisiva en la evolución de la Unión.

## **El Parlamento Europeo como instrumento de los jefes de Estado y de Gobierno**

Sería erróneo creer que los Estados y, sobre todo, sus dirigentes son ajenos a los avances del PE. Cabe recordar que la UE no deja de ser una organización internacional, aunque sea *sui generis*, siendo uno de sus principios fundadores el de la atribución de competencias por los Estados miembros<sup>43</sup>. Por consiguiente, las transformaciones institucionales son, sobre todo, el resultado de las negociaciones entre los Estados miembros, y sería una equivocación sobrevalorar el alcance de las resoluciones y demás herramientas de comunicación del PE. Los propios eurodiputados siempre han sido conscientes de que el *logos* no bastaría.

Andrew Moravcsik no se equivocó<sup>44</sup>. El autor, al que debemos la teoría del intergubernamentalismo liberal, explica de manera convincente que la construcción europea, particularmente desde el Tratado de Maastricht, cubre una doble funcionalidad para los Jefes de Estado y de Gobierno: permite a la vez tomar decisiones impopulares bajo el pretexto de que “lo exige Bruselas”<sup>45</sup>, y reforzarse en el escenario nacional e internacional, fingiendo velar unas veces por los intereses de sus pueblos, y otra vez por los intereses europeos. Dicho de otro modo, permite liberalizar las estructuras socioeconómicas de los Estados miembros al mismo tiempo que consolida los ejecutivos nacionales, generalmente en detrimento de los parlamentos nacionales. Pueden entenderse los progresos del PE bajo este prisma: dan una apariencia democrática a la UE para ocultar el reforzamiento de los líderes nacionales. La decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno sobre la elección por sufragio universal directo del PE en 1975 se circunscribe dentro de un contexto que sobrepasaba completamente al informe Patijn: Valéry Giscard d’Estaing había sucedido en la Presidencia de la República Francesa a Pompidou y De Gaulle, dos líderes opuestos a dichas elecciones, cuando diversos autores empezaban a defender la idea de que había, entre los ciudadanos, un “consenso permisivo”<sup>46</sup> en torno a la construcción europea, ya que su actitud para con ésta sufría de una débil estructuración, esencialmente por una carencia importante de información y conocimientos en cuanto a la Comunidad Europea se refería. Después, con los *referenda* sobre el Tratado de la UE en Francia y en Dinamarca que pusieron fin a dicho consenso<sup>47</sup>, los dirigentes europeos entendieron que era de su interés convertir al PE en un colegislador, pero un colegislador cómodo que tendría que autodisciplinarse para formar las mayorías necesarias, de tal manera que no representaría una verdadera amenaza para ellos. Esto

---

<sup>43</sup> MANGAS MARTIN, Araceli, “La Unión Europea”, en MANGAS MARTIN Araceli, LIÑAN NOGUERAS Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010, pp.47-67.

<sup>44</sup> MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University, 1998, 528p.

<sup>45</sup> *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, op.cit.*

<sup>46</sup> LINDBERG, Leon N., y SCHEINGOLD Stuart A., *Europe’s Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1970, 314p.

<sup>47</sup> HOOGHE, Liesbet, y MARKS, GARY, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, 39, 2008, pp.1-23.

explica en parte por qué hubo nuevos tratados casi cada lustro, con un regular reforzamiento de las prerrogativas del PE. La paradoja culminó con el Tratado de Lisboa, el cuál hizo del Consejo Europeo una institución oficial, al mismo tiempo que transformaba la codecisión en procedimiento legislativo ordinario.

Cada vez que el PE experimentó una reforma de importante calado, ya fuera en 1976, 1986, en 1992 o en 2009, los Estados apostaban por la incompetencia de los eurodiputados o, al menos, por su incapacidad de organizarse. En 1992, éstos obtuvieron un poder legislativo que, en numerosos casos, requería de la mayoría de sus miembros, y no únicamente de los que estuviesen presentes, lo cual parecía imposible entonces. No fue hasta que se disciplinaron y racionalizaron sus acciones cuando empezaron a tener peso y a adquirir más visibilidad, sobre todo los dos grupos mayoritarios, PPE y PSE<sup>48</sup>. Definirán sus propias reglas internas de funcionamiento, de atribución del poder y de los recursos para ejercer lo que les correspondía de poder legislativo. Esto conllevaría a una disciplina parlamentaria “transgrupo” que se traduciría en compromisos, para reunir las distintas mayorías. De ahí que en la eurocámara el apoyo a Juncker fuera más allá del del PPE. A pesar de que el candidato socialista podría haber contado con más amplio apoyo<sup>49</sup>, para los eurodiputados de centro, una parte de los del PSE y de los ecologistas<sup>50</sup> votar por el candidato del PPE sonaba como una necesidad, dándose así la imagen de un bloque<sup>51</sup>. De este modo la elección de Juncker se asemejaba a un éxito de la democracia representativa europea, con la mirada puesta hacia las próximas elecciones europeas, siendo la perspectiva la de volverse la práctica un hábito simbólico, más que una regla.

La contrapartida podría poseer un doble efecto perverso: el primero sería que los grupos parlamentarios europeístas mayoritarios dieran la impresión de engañar a la democracia de la que se reivindican. El segundo sería que el PE seguiría sin alcanzar el grado suficiente de politización para que la dinámica de parlamentarización, en la que intenta arrastrar poco a poco a la Unión, tuviera la vocación de democratizar la gobernanza europea, a partir del modelo de la democracia representativa a la que los ciudadanos están acostumbrados en sus Estados nacionales. Desde un punto de vista más genérico, el reforzamiento de la lógica parlamentaria y partidista que se pretendía encontrar a través de la iniciativa de los partidos europeos que presentaron candidatos podría resultar contraproducente para responder a las dificultades de legitimación popular<sup>52</sup>. Debido a su propia organización que se dotó sin realmente tener donde elegir, el *logos* como instrumento del PE en sus rivalidades interinstitucionales produjo lo contrario de lo que deseaba, esto es, reforzar un poco más a un líder nacional en la figura de la Canciller alemana, en el escenario europeo, y no al nuevo Presidente de la Comisión.

Merkel, cuyo partido evocaba en 2011 la elección del Presidente de la Comisión por sufragio universal directo, levantó dudas en relación con la automaticidad de la elección del candidato del partido mayoritario tras las elecciones europeas a la Comisión, en primer lugar, y en segundo, la persona que quería que fuera elegida. Sin embargo, a pesar de su tendencia a inclinarse abiertamente por Christine Lagarde –quien no se manifestó nunca al respecto– Merkel sabía que en el contexto euroescéptico patente que conocemos, era muy arriesgado no apoyar a un Juncker que iba teniendo cada vez más apoyos en el PE, independientemente del color político,

---

<sup>48</sup> COSTA, Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507p.

<sup>49</sup> Los partidos de izquierda, incluidos los Verdes europeos, tienen en total 293 escaños, mientras que los partidos de derecha y centro-derecha, exceptuados los partidos de derecha euroescépticos, tienen en total 288 escaños.

<sup>50</sup> Con el respaldo de 422 eurodiputados de un total de 751, Juncker obtuvo un 56% de los votos, mientras que el PPE representa un 29% del conjunto de los eurodiputados. Sorprendentemente, cinco años después de que José Luis Rodríguez Zapatero ordenó votar a favor de la nominación de José Manuel Durão Barroso, los 14 eurodiputados socialistas españoles recibieron del nuevo secretario general del PSOE, Pedro Sánchez, la orden de votar en contra de Juncker, lo cual abrió una grieta entre ellos. Sin embargo, no se sabe cuántos respetaron la orden, dado que el voto fue secreto.

<sup>51</sup> El 3 de abril de 2014 el PPE, el PSE y la ADLE adoptaron una declaración conjunta que preveía que los tres partidos se concertarían tras conocerse los resultados, con vistas a tener una postura común sobre un candidato para la Comisión Europea ante el Consejo Europeo.

<sup>52</sup> HIX, Simon, NOURY, Abdul G., y ROLAND, Gérard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 260p.

por lo que no podía permitirse que el PE rechazara a su candidato para la Comisión. En realidad, no sería sorprendente que Juncker fuera su candidato desde el principio, pero al desarrollar su estratagema, insinuaba, ante él y el PE, que el Consejo Europeo y sobre todo ella, seguía llevando la batuta.

En el plano mediático, apareció como la campeona de la democracia europea, al enfrentarse a David Cameron, quien consideraba a Juncker como un federalista inaceptable desde el punto de vista de su política interior. De cara a sus conciudadanos, con la promesa de un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE y el partido UKIP que ganó las elecciones europeas en el país<sup>53</sup>, ocho días antes del inicio de la campaña del referéndum sobre la independencia de Escocia<sup>54</sup>, el digno heredero del thatcherismo<sup>55</sup> necesitaba estar en línea con los *Prime Ministers* británicos, quienes se opusieron constantemente a candidatos demasiado europeístas desde Jacques Delors, por lo que no podía aceptar su nominación<sup>56</sup>. Cameron sufrió una grave humillación<sup>57</sup> y Merkel se impuso así como el líder político que, tras volver a poner en marcha la Unión una primera vez tras el fiasco del Tratado Constitucional Europeo, impulsó la democratización de Europa ante los ciudadanos<sup>58</sup>. De este modo, socavó el simbolismo de la acción que los partidos europeos que presentaron candidatos emprendieron la elección misma de Juncker *in fine*. En resumidas cuentas, al ganar en todos los terrenos, Merkel demuestra que encarna ella sola el liderazgo de la Unión, en una Europa que está viviendo al latido del ritmo alemán.

Frente a ella, por mucho que goce de una legitimidad democrática sin precedentes en la historia de la Presidencia de la Comisión, Juncker deberá ser muy hábil si quiere marcar un hito en la posteridad. Podría conseguirlo, ya que no dejará de ser el primer Presidente elegido por el PE, tras haber sido el candidato oficial de un partido político europeo. Delors supo ser la "bestia negra" de un Jefe de Gobierno, en la figura de Margaret Thatcher, quien, en sus memorias<sup>59</sup>, confesó no haber sabido calcular el alcance del Acta Única Europea promovida por él. Juncker podría, asimismo, tener que volverse una "bestia negra" para Merkel, quizá acercándose al Presidente francés, e incluso haciendo concesiones a Cameron.

Hoy día, el primer desafío de Juncker es componer la Comisión del próximo mandato. Su tarea es tanto menos sencilla cuanto que viene acompañada de la renovación de los puestos del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión para la política exterior, el cuál ostenta también una de las vicepresidencias de la Comisión. Esta misión le corresponde precisamente al Consejo Europeo, mientras que las negociaciones para la composición del colegio de los Comisarios se llevan a cabo entre los Estados miembros y el Presidente de la Comisión. Entre las condiciones *sine qua non* de Juncker destaca su exigencia de paridad entre mujeres y hombres. Además, ha dejado entender que es reticente para con ciertos nombres que suenan actualmente.

Se abren así algunos interrogantes: ¿conseguirá Juncker imponerse a los Estados y sus intereses en dichas negociaciones? ¿Podría la nominación del Alto Representante ser la ocasión para Angela Merkel de debilitar a Juncker de cara a David Cameron, sin manchar su propia imagen de líder de la UE ante las opiniones públicas europeas, especialmente la alemana? Esta cuestión es muy importante, ya que si el PE rechaza a la Comisión en su conjunto, el Alto Representante no se verá, en principio, afectado. Es más, si Juncker no consigue tener una Comisión paritaria, o si

---

<sup>53</sup> El partido UKIP obtuvo un 27,5% de los votos en el Reino Unido.

<sup>54</sup> Los británicos votaron el jueves, día 22 de mayo, y la campaña del referéndum empezó el 30 de mayo.

<sup>55</sup> ALEXANDRE-COLLIER, Agnès, *Les habits neufs de David Cameron*, París, Presses de Sciences Po, 2010, 144p.

<sup>56</sup> *Britain and the European Union*, *op.cit.*

<sup>57</sup> Al final, David Cameron tan sólo pudo contar con el respaldo del primer ministro húngaro Viktor Orbán, pese a sus amenazas de celebrar con antelación dicho referéndum sobre la permanencia del Reino Unido dentro de la UE previsto en principio para 2017.

<sup>58</sup> Y sobre todo de sus conciudadanos, dado el resultado de la encuesta realizada por el periódico alemán *Bild* la primera semana de junio, según el cual el 43% de los alemanes estaban a favor de la nomicación de Juncker.

<sup>59</sup> THATCHER, Margaret, *The Downing Street Years*, Londres, Perennial, 1995, 928p.

algunos posibles Comisarios no son del agrado de los eurodiputados, ¿se atreverá el PE a rechazar a la nueva Comisión, teniendo en cuenta lo que le costó sentar a Juncker en su nuevo cargo? Por fin, ¿hará el Consejo Europeo de su Presidente un rival para Juncker? Las próximas semanas aportarán respuestas, a la espera de cualquier nuevo pulso entre el PE y los Estados miembros. Esta vez, con vistas a 2019, el PE podría tener una lectura extensiva del artículo 15 TUE<sup>60</sup> y exigir que el Presidente de la Comisión sea igualmente Presidente del Consejo Europeo, bajo amenaza de rechazar todas y cada una de las Comisiones que se formen. Todo es posible.

## Conclusión

A la vista de todo lo anterior, parece evidente que las elecciones europeas no han conseguido atraer a una mayoría de los ciudadanos. A pesar de un ligero ascenso en relación a las de 2009, no han dejado de tener una participación bastante escasa. Esto podría deberse a la débil repercusión mediática de los debates, a pesar de la gran novedad de la elección del candidato del partido europeo mayoritario a la Presidencia de la Comisión. Las televisiones públicas se decantaron por discusiones todavía demasiado poco europeizadas, en el seno de los distintos Estados y circunscripciones<sup>61</sup>. También cabe la posibilidad de que sea el modo de funcionamiento de la UE el que represente un mayor freno a la hora de permitir una auténtica puesta en escena, idónea para captar a los ciudadanos, por mucho que el PE se esfuerce por hacerlo<sup>62</sup>. En todo caso, las instituciones europeas, y el PE el primero, deben preguntarse acerca de las razones –ideales, sociológicas y otras– de la dificultad de generalizar referencias capaces de generar legitimidad, como las elecciones europeas. Se pueden destacar dos enseñanzas a partir de las últimas elecciones:

En primer lugar, estas elecciones europeas, posiblemente más que las anteriores, recalcan que, a pesar de la libertad con la que ha contado para organizarse y elaborar informes y/o resoluciones que tienen por vocación emprender reformas, el PE se enmarca en un contexto institucional en el que existe una fuerte rivalidad, por lo que su libertad está condicionada por un juego político, como un enfrentamiento entre los intereses estatales y los príncipes para el liderazgo nacional y/o europeo. Jeffrey T. Checkel promueve una visión dinámica del papel de las instituciones en el juego político a través de los efectos que éstas producen sobre el marco, los códigos y las situaciones de comunicación y de intercambio entre actores, y sobre cómo obligan a estos últimos a reajustar constantemente la representación de sus intereses<sup>63</sup>. Partiendo de esta óptica, hemos intentado analizar las circunstancias de la elección de Juncker, elección que podría no haber supuesto el avance democrático del que tanto se hablaba. Los obstáculos estructurales evocados en el presente artículo, que pesan sobre el PE, tienden por naturaleza a limitar el alcance simbólico de la designación de candidatos por parte de cinco grupos parlamentarios europeos para presidir la Comisión, en la constitución de un cuerpo político europeo. Por el contrario, estas elecciones han reforzado a un jefe de Gobierno, Angela Merkel.

Aun así, ¿está el PE en condiciones de modificar las estructuras de las que se ha dotado él mismo para ganar en visibilidad y legitimidad?

A pesar de la audacia del PE, continuamos sin asistir mucho, o demasiado poco, a la constitución de cadenas simbólicas de autoridad que articulen los diferentes niveles de acción

---

<sup>60</sup> “El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno”.

<sup>61</sup> PETITHOMME, Mathieu, “L’appropriation imparfaite de l’enjeu européen au sein des sphères publiques nationales” en *L’Europe sous tensions*, *op.cit.* pp.61 – 87.

<sup>62</sup> ABELES, Marc, “De l’Europe politique en particulier et de l’anthropologie en général”, en *Cultures et Conflits*, 28, 1997.

<sup>63</sup> CHECKEL, Jeffrey T., “Social Construction and Integration”, en CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN KNUD Eric y WIENER Antje “The Social Construction of Europe”, *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999.

pública hasta la ciudadanía<sup>64</sup>. Dichas cadenas se elaboraron paulatinamente en el transcurso de las historias nacionales. La Unión, y puede que el PE más que otras instituciones, sufre de una clara ausencia de grandes relatos<sup>65</sup> europeos que darían sentido a todas las formas políticas derivadas de la integración que captarían la lealtad del conjunto de los ciudadanos. La relación con el pasado se limita a evocar a los padres fundadores y, a falta de una memoria común estructurante, todas las tentativas del PE, o de la Comisión Europea, para sentar las bases de una lealtad colectiva fuerte<sup>66</sup>, son en vano. Andy Smith propone analizar la integración europea, no solamente a través de espacios institucionales en los que se toman las decisiones, sino también a través del conjunto de instrumentos y procesos generadores de sentido, tales como la escuela o los medios de comunicación<sup>67</sup>. Este autor abre, además, vías de reflexión al poner de manifiesto la ausencia de una sociedad europea más allá de las formas de socialización transnacional de las élites, que, autores como Fligstein<sup>68</sup>, señalan como uno de los fallos de la representación a nivel supranacional, de los cuáles hemos discutido profusamente en el presente documento, a través de las elecciones europeas.

Jean Monnet distaba bastante de ser un crédulo. Él sabía que el salto hacia una Europa política sería lo más arduo para los Estados, una vez que la Europa económica, más consensual, se hallara en un estado avanzado<sup>69</sup>. Aun así, ¿cuánto tiempo más pueden los Estados, incluso Alemania, continuar eludiendo la cuestión de su capacidad para concretar la soberanía del pueblo y el autogobierno de un cuerpo político dado en el marco de la competencia mundial?<sup>70</sup> El mérito del PE es, sin duda alguna, forzarlos a hacerse esta pregunta de manera constante.

## Bibliografía

### I. Revistas

- ABELES, Marc, “Mises en scène et rituels politiques : une approche critique”, *Hermès, La Revue*, 1991/1 n°8-9, pp.241-259.
- ABELES, Marc, “De l’Europe politique en particulier et de l’anthropologie en général”, en *Cultures et Conflits*, 28, 1997.
- CHECKEL, Jeffrey T., “Social Construction and Integration, en CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN KNUD Eric y WIENER Antje “The Social Construction of Europe”, *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999.
- COCATRE-ZILGIEN, André, “De l’élection du ‘Parlement européen’ au suffrage universel direct. La ‘Décision’ et ‘l’Acte’ du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976”, *Annuaire français du droit international*, vol.22 (22), 1976, pp.787-804.
- GAXIE, Daniel, “Le vote désinvesti : quelques éléments d’analyse des rapports au vote”, *Politix*, n°22, pp. 138 – 164, 1993.
- INGERLHART, Ronald, “Cognitive Mobilization and European Integration”, *Comparative Politics*, vol. 3, n° 1, 1970.

---

<sup>64</sup> FORET, François, *Légitimer l’Europe. Pouvoir et symbolique à l’ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 290p.

<sup>65</sup> THIESSE, Anne-Marie, *La création des identités nationales*, Paris, Seuil, 2001, 310p.

<sup>66</sup> ABELES, Marc, *En attente d’Europe*, Paris, PUF, 1996, 156p.

<sup>67</sup> SMITH, Andy, *Le gouvernement de l’Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004, 242p.

<sup>68</sup> FLIGSTEIN, Neil, “Who are the Europeans”, en CHECKEL Jeffrey T., KATZENSTEIN Peter J., *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.132-166.

<sup>69</sup> MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Le Livre de Poche, 2007, 825p.

<sup>70</sup> LAIDI, Zaki, *Les reflux de l’Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 100p.

- REIF, Karlheinz, y SCHMITT, Hermann, “Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Elections Results”, en *European Journal of Political Research*, 8 (1), 1980.
- REIF, “European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited”, *European Journal of Political Research*, 31 (1-2), 1997.

## II. Libros

- ABELES, Marc, *En attente d'Europe*, París, PUF, 1996, 156p.
- ALEXANDRE-COLLIER, Agnès, *Les habits neufs de David Cameron*, París, Presses de Sciences Po, 2010, 144p.
- BECK, Ulrich, *Das deutsche Europa*, Berlín, Suhrkamp Verlag GmbH, 2012, 80p.
- BELOT, Céline, y DOMARGEN, Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention*, París, Folio, 2007, 464p.
- BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, París, Economica, 2008,
- CHECKEL Jeffrey T., KATZENSTEIN Peter J. (dir.), *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 266p.
- COSTA, Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507p.
- CRESPIY Amandine, PETITHOMME Mathieu, *L'Europe sous tensions*, París, L'Harmattan, 2010, 344p.
- DELWIT, Pascal, y POIRIER, Philippe, *Parlements puissants, électeurs absents? Les élections européennes de juin 2004*, Bruselas, Université Libre de Bruxelles, 2005, 316p.
- FLIGSTEIN, Neil, *Euroclash*, Oxford, Oxford Press University, 2008, 296p.
- FORET, François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, París, Presses de Sciences Po, 2008, 290p.
- GEDDES, Andrew, *Britain and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2013, 304p.
- GRUNBERG Gérard, PERRINEAU Pascal, YSMAL Colette (dir.), *Le vote des quinze*, París, Presses de Sciences Po, 2000, 400p.
- HIX, Simon, NOURY, Abdul G., y ROLAND, Gérard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 260p.
- HOLMES, Douglas, *Economy of Words: Communicative imperatives in Central Banks*, Chicago, University of Chicago Press, 2013, 264p.
- KIRCHNER, Emil Joseph, *The European Parliament: Performance and Prospect*, Gower, Aldershot, 1984, 170p.
- LACROIX, Justine, y COMAN, Ramona, *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruselas, Université Libre de Bruxelles, 2007, 290p.
- LAIDI, Zaki, *Les reflux de l'Europe*, París, Presses de Sciences Po, 2013, 100p.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale, Yale University Press, 1999, 362p.
- LINDBERG, Leon N., y SCHEINGOLD Stuart A., *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1970, 314p.
- MANGAS MARTIN Araceli, y LIÑAN NOGUERAS Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010, 584p.
- MONNET, Jean, *Mémoires*, París, Le Livre de Poche, 2007, 825p.
- MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University, 1998, 528p.

- PERRINEAU Pascal, *Le vote de tous les refus*, París, Presses de Sciences Po, 2003, 444p.
- SMITH, Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, París, LGDJ, 2004, 242p.
- THATCHER, Margaret, *The Downing Street Years*, Londres, Perennial, 1995, 928p
- THIESSE, Anne-Marie, *La création des identités nationales*, París, Seuil, 2001, 310p.

### **III. Textos oficiales y jurisprudencia de la Unión Europea**

- Asunto C-184/99, *Grzelczyk*, del 21 de septiembre de 2001.
- Comisión Europea, *Informe 2013 sobre la Ciudadanía de la Unión*, COM(2013) 269 final, del 8 de mayo de 2013.
- Decisión 1093/2012/UE del PE y del Consejo, del 21 de noviembre de 2012, relativa al *Año Europeo de los Ciudadanos* (2013).
- Flash Eurobarometer 162, *Post European Elections 2004 Survey*, Julio 2004.
- Informe Patijn, DO C 32 del 11 de febrero de 1975.
- Proyecto Spinelli - <http://issuu.com/cde-uv/docs/1984-spinelli>
- Resolución Dehousse, DO 37 del 2 de junio de 1960.
- Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- Tratado de la Unión Europea.