

¿Réquiem por el *Spitzenkandidat*?

Orestes Suárez¹

Recibido: 13-02-2021 / Aceptado: 05-04-2021

Resumen. El Tratado de Lisboa abre la puerta a que las elecciones al Parlamento Europeo, más allá del correspondiente reparto de escaños, desempeñen un papel protagonista en la elección del presidente de la Comisión Europea. En este sentido, su art. 17 estipula que el Consejo Europeo proponga un candidato a presidir la Comisión “tomando en consideración los resultados de las elecciones a la Eurocámara”, que habrá de ser elegido por esta. En la práctica, esta formulación ha dado lugar a que cada partido político europeo elija su denominado *Spitzenkandidat* o “candidato principal”, con el objetivo primordial de combatir el déficit democrático de la UE. Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, aunque con dificultades, se adecuaron a la nueva fórmula. No fue el caso de los comicios de 2019 en los que, refrendado por la Eurocámara, la elección de presidente de la Comisión Europea no correspondió a ninguno de los *Spitzenkandidaten*. El artículo analiza la génesis y desarrollo de esta figura, su papel en la profundización democrática de la UE y sus perspectivas en el contexto del debate sobre el futuro de Europa.

Palabras clave: *Spitzenkandidat* o “candidato principal”; elecciones europeas; partidos políticos europeos; déficit democrático.

[en] Requiem for the *Spitzenkandidat*?

Abstract. The Lisbon Treaty opens the door for the European Parliament elections to play, beyond the corresponding distribution of seats, a leading role in determining the election of the president of the European Commission. In this sense, art. 17 stipulates that the European Council proposes a candidate to preside the Commission “taking into account the results of the elections to the Eurochamber”, to be elected by the latter. In practice, this formulation has resulted in each European political party appointing its own so-called *Spitzenkandidat* or «lead candidate», to fight the democratic deficit of the EU as main purpose. The 2014 European Parliament election, even with difficulties, fitted this new formula. This was not the case for the 2019 election in which, endorsed by the European Parliament, the election of the President of the Commission didn't correspond to any of the *Spitzenkandidaten*. The paper analyzes the genesis and development of this figure, its role in the democratic deepening of the EU and its perspectives in the context of the debate on the future of Europe.

Keywords: *Spitzenkandidat* or «lead candidate»; European elections; European political parties; democratic deficit.

Sumario. 1. Introducción. 2. Antecedentes: la politización de la UE. 3. La “institucionalización” del *Spitzenkandidaten* en 2014 y 2019. 4. Balance y propuestas para el futuro de Europa. 5. Bibliografía.

Como citar: Suárez, O. (2021). ¿Réquiem por el *Spitzenkandidat*?. *Polít. Soc. (Madr.)* 58(1), e74032. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.74302>

1. Introducción

El *Spitzenkandidat* o “candidato principal” es el nombre con el que se denomina a la persona elegida por los partidos políticos europeos como candidato a la presidencia de la Comisión en las elecciones al Parlamento Europeo. Se trata de una figura que se desarrolla en la praxis político-electoral de la Unión Europea (UE), en los comicios de 2014 y 2019, conforme a una interpretación libre del párrafo primero del art. 17.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), incorporado por el Tratado de Lisboa en 2009.

Esta figura se enmarca dentro del paulatino aumento de competencias de la Eurocámara y de la creciente preocupación por la relegitimación democrática europea. A partir de la nueva formulación del art. 17 del Tratado, Comisión y Parlamento Europeo promovieron el desarrollo del sistema del “candidato principal”, tendente a la presidencialización de las elecciones europeas. De manera explícita, el nuevo sistema responde a la idea de procurar una mayor politización a nivel europeo que aumente la visibilidad del proceso electoral, de manera

¹ Universidad Complutense de Madrid
E-mail: orestesj1@gmail.com

que se favorezca la participación y se alcance una mayor legitimidad democrática de la UE. De manera menos reconocida, al menos formalmente, el mecanismo responde también a la idea de revertir el creciente peso interinstitucional de Consejo y Estados miembros, en particular, en el contexto de la creciente interestatalidad resultado de la última crisis económica y financiera.

No en vano, durante esta última crisis, la confianza ciudadana en la UE experimentó un retroceso por el que, según el Eurobarómetro, cayó desde el 57% de septiembre de 2007 hasta el 31% de septiembre de 2013 (ahora, medianamente recuperada, se sitúa en el 43% –datos de septiembre de 2019–). Esto, unido a una participación electoral en caída libre desde el 61,99% de los primeros comicios europeos de 1979. En el contexto de la actual crisis de la COVID-19, esta perspectiva negativa bien podría agravarse, por lo que parece oportuno ahondar en el cimiento de la calidad democrática de la UE.

Como se analiza a continuación, el mecanismo del *Spitzenkandidat*, aunque no exento de controversia, se desarrolla de manera acorde con sus principios durante las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, de las que resultó elegido como presidente de la Comisión el “candidato principal” del Partido Popular Europeo (PPE), Jean Claude Juncker, vencedor de aquellos comicios y capaz de articular una mayoría en la Eurocámara. Sin embargo, las perspectivas más optimistas de cara a la institucionalización del nuevo método de elección del presidente de la Comisión se vieron truncadas tras los comicios europeos de 2019. En estos, la persona finalmente elegida para encabezar la Comisión (Ursula von der Leyen, PPE) no se contaba entre los “candidatos principales” de los partidos políticos europeos. Aun así, la propuesta del Consejo Europeo terminó por recibir el apoyo mayoritario del Parlamento Europeo, en detrimento de sus propias resoluciones en cuanto al procedimiento del *Spitzenkandidat*. Con este giro, la elección del principal cargo institucional de la UE regresaba a una opacidad que parecía superada con la experiencia de 2014. Pero ¿está muerto el *Spitzenkandidat*?

Se trata aquí de analizar la génesis y la experiencia en el desarrollo de la figura del “candidato principal”, junto a su papel y potencialidades en aras de la profundización democrática y la construcción del *demos* europeo. Se aspira a responder a la cuestión clave en torno a la figura del *Spitzenkandidat*: ¿logra satisfacer los objetivos que suscitaban su incorporación en el sistema democrático europeo? Y, en la perspectiva de la mejora de la calidad democrática de la UE: ¿qué mejoras cabe promover en torno al mecanismo de elección del presidente de la Comisión? Esto, con la vista puesta en la revisión de los tratados que pueda surgir de la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa.

El análisis que sigue se inicia con una perspectiva jurídico-política de los antecedentes del *Spitzenkandidat* (punto 2), seguido del estudio de la experiencia en su desarrollo en los comicios de 2014 y 2019 (3) para, finalmente, responder a las cuestiones señaladas, la de si el mecanismo logra los objetivos para los que fue introducido y la de, con la vista puesta en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, los cambios que en aras de la mejora de la calidad democrática de la UE cabe introducir en torno a esta figura (4).

2. Antecedentes: la politización de la UE

El mecanismo para elegir presidente de la Comisión Europea, tal y como se sintetiza en el Cuadro 1, ha evolucionado significativamente desde el Tratado de Roma (1957), en el que era designado de “común acuerdo” por los Estados miembros (arts. 158 y 161).

Ya desde la primera elección del Parlamento Europeo por sufragio directo en 1979, este busca reforzar su papel en el proceso de elección de la Comisión más allá de las funciones que le son atribuidas. En 1981, desde la praxis política, se realiza un voto simbólico de elección del candidato propuesto a presidente de la Comisión, al tiempo que se incorpora la práctica de que el candidato presente su programa ante la Eurocámara (Peñalver García y Priestley, 2015; Westlake, 2016).

Con el Tratado de Maastricht (1992), el Parlamento Europeo pasa a ser “consultado” por los Estados miembros antes de designar a la persona elegida para el puesto de presidente de la Comisión, contando, además, con la facultad de aprobar o rechazar al conjunto del colegio de comisarios propuesto (art. 158.2). Con Maastricht, además, el mandato de la Comisión pasa de 4 a 5 años, coincidiendo así con el de la Eurocámara en refuerzo de la vinculación entre ambas instituciones. Desde ese entonces se celebran también audiencias a los comisarios designados, inspiradas en los *confirmation hearings* del Senado estadounidense (Mortera, 2019). Conforme a esta fórmula, el Parlamento Europeo se viene cobrando, desde 2004, la cabeza de alguno de los candidatos propuestos por los Estados miembros. La última cita con esta efímera muestra de capacidad política, en 2019, resultó ser la más encarnizada de la serie con hasta tres nombres descartados.

Con el Tratado de Ámsterdam (1997), el presidente de la Comisión propuesto por los Estados miembros tiene que ser “aprobado” por el Parlamento Europeo (art. 214.2). Es en esta época de finales de los 90 cuando comienza a surgir la idea de contar con candidatos a la presidencia de la Comisión, planteada en 1997 por académicos como Hix o por la alemana Unión Demócrata Cristiana (CDU) (Comisión, 2018c) o en 1998 por *think tanks* como el Jaques Delors Institut (Padoa-Schioppa, 1998). Ya con el Tratado de Niza (2001), la propuesta

del Consejo requiere tan solo de mayoría cualificada, si bien el consenso sigue siendo la norma habitual,² perpetuando la práctica del denominado criterio del “mínimo común denominador” en la elección de candidatos (Peñalver García y Priestley, 2015; Westlake, 2016).

Cuadro 1. Evolución del proceso de elección del presidente de la Comisión

Tratado	Disposición sobre la elección de presidente de la Comisión
Roma (1957) arts. 158 y 161	“Los miembros de la Comisión serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros”. (art. 158) “El presidente y los dos vicepresidentes de la Comisión serán designados entre los miembros de la misma por un periodo de dos años, con arreglo al mismo procedimiento previsto para el nombramiento de los miembros de la Comisión”. (art. 161)
Maastricht (1992) art.158.2	“Los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo , designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión” (...). “El presidente y los demás miembros de la Comisión designados se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo ”.
Ámsterdam (1997) art. 158.2, primer párrafo	“Los Gobiernos de los Estados miembros designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación ”.
Niza (2001) art. 214.2, primer párrafo	“ El Consejo , reunido en su formación de jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada , designará a la personalidad a la que se proponga nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación ”.
Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) Artículo I-27.1 <i>Sin entrada en vigor</i>	“ <i>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. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento</i> ”.
Lisboa (2007) art. 9D.7, primer párrafo Vigente art.17.7 del TUE	“ 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. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen . Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento”.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el Tratado de Lisboa (2007), conforme a la literalidad que ya recogía el fallido Tratado Constitucional, establece una vinculación directa entre la elección del presidente de la Comisión y las elecciones al Parlamento Europeo al referir que la elección del candidato a la presidencia de la Comisión debe adoptarse “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo” que “elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”. Sobre la base de esta nueva formulación del vigente párrafo primero del art. 17.7 del TUE se daría lugar a la interpretación, de corte creativo, que originó el procedimiento del *Spitzenkandidat*.

La Declaración 11, aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental que adopta el Tratado de Lisboa, relativa a los apdos. 6 y 7 del art. 17 del TUE, incide en que Eurocámara y Consejo “son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del presidente de la Comisión Europea”. Al tiempo que señala como “las necesarias consultas” se referirán al “perfil de los candidatos al cargo de presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo”.³

Como se pone de relieve, el Tratado de Lisboa apenas refiere un vago vínculo entre la elección del presidente de la Comisión y las elecciones al Parlamento Europeo, sin llegar a explicitar el conocido como método del *Spitzenkandidat*. Algunos lo ven como el resultado lógico de la evolución en la elección del presidente de la Comisión. De hecho, según el Eurobarómetro de otoño de 2013, el 57% de los ciudadanos europeos estaban a favor de que los partidos políticos europeos presentasen candidatos a presidente de la Comisión en las

² En esa misma época, el Congreso del PPE de octubre de 2002 en Estoril (Portugal) hace un llamado a la aprobación del presidente de la Comisión por mayoría simple (Christiansen, 2016), por otra parte, según Westlake (2016), un compromiso de larga data del federalismo europeo.

³ Esta elección, por otra parte, deberá de realizarse tomando en consideración “la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros” (conforme a la Declaración 6 relativa a los apdos. 5 y 6 del art. 15, a los apdos. 6 y 7 del art. 17 y al art. 18 del TUE).

siguientes elecciones europeas. Asimismo, conforme a una encuesta del Parlamento Europeo de 2014, el 63% estima como un progreso significativo en la democracia de la UE el que se tomen en cuenta los resultados de las elecciones europeas en la elección del presidente de la Comisión. Pero, con la oposición del Consejo, lo que en realidad reside detrás de la configuración del mecanismo del “candidato principal” es la estrategia de empoderamiento de Comisión y Parlamento Europeo. La politización que suscita es también objeto de posturas enfrentadas a nivel académico.

3. La “institucionalización” del *Spitzenkandidaten* en 2014 y 2019

Desde sus inicios, las elecciones europeas fueron catalogadas como “elecciones nacionales de segundo orden” (Reif y Schmitt, 1980), que tienden a perjudicar a los partidos de gobierno y a favorecer a las formaciones menores. Esta elección, además, aparece dominada por asuntos domésticos, ajenos al objeto de la elección, y se desarrollan conforme a una baja participación. Por medio del *Spitzenkandidat* y el establecimiento de un vínculo entre la elección parlamentaria y la del presidente de la Comisión Europea, se aspira a invertir estas tendencias. Se pretende, en suma, una politización de la elección europea, por medio de una personalización que la aproxime a la dinámica de los procesos nacionales, le otorgue representatividad y, en definitiva, transforme su naturaleza (Hobolt, 2015). Al mismo tiempo, de manera menos explícita pero igualmente relevante, se aspira a reafirmar la influencia de la Eurocámara y de la Comisión en el confronto de un Consejo Europeo que, en el contexto de la anterior crisis, vio amplificado su rol competencial en detrimento del método comunitario. Con todo lo cual, se reforzaría la democracia europea y la legitimidad de sus instituciones, al tiempo que se atajaría la desconexión y progresivo distanciamiento de la ciudadanía europea. Pero ¿logra la figura del *Spitzenkandidat* alcanzar estos objetivos?

Desde el punto de vista del Consejo, siendo la elección del presidente de la Comisión una prerrogativa de los Estados miembros, se considera que el método del “candidato principal” altera el balance interinstitucional por vías no previstas en el Tratado. Y, por ende, se tiende a una politización de la Comisión, que es asimismo percibida como negativa por parte de quienes entienden que le corresponde desempeñar otro tipo de rol de carácter más imparcial (Hix y Bartolini, 2006; Cameron, 2014).

Ambas posturas antagónicas entorno a la figura del *Spitzenkandidat* se ponen de relieve, con resultados dispares, en los comicios europeos de 2014 y 2019 en la competencia interinstitucional del Consejo frente a la Comisión y el Parlamento Europeo.⁴

Antes de las elecciones de 2014, con el Tratado de Lisboa ya en vigor y Barroso como presidente de la Comisión, en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2012, hacía un llamamiento a los partidos políticos europeos para el nombramiento de “candidatos principales”, reiterado por la Comisión en sendas recomendación y comunicación de 2013. Por su parte, la Eurocámara urgía a los partidos políticos europeos, por resolución de 2012, a designar candidatos a la presidencia de la Comisión, en la perspectiva de que desempeñasen un rol principal en las elecciones al Parlamento Europeo.⁵ Entendían ambas instituciones que la modificación en la literalidad del art. 17.7 del TUE y el paso de “aprobar” a “elegir” implicaba una elección entre una pluralidad de candidatos, en lugar de una mera ratificación de la propuesta del Consejo.⁶ Interpretaciones estas que recibirán continuidad en la antesala de los comicios de 2019, aún a pesar de las reiteradas reticencias del Consejo.⁷

Se inicia así un proceso inédito al interno de los partidos políticos europeos para la elección de sus respectivos *Spitzenkandidaten*, según las interpretaciones, conforme a procedimientos más o menos equiparables (Put et al., 2016) o más bien inciertos y heterogéneos (Müller Gómez y Wessels, 2017). Se analiza, a continuación, las principales características de la experiencia desarrollada en cada uno de estos comicios.

3.1. Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: “Esta vez es diferente”

La campaña institucional del Parlamento Europeo de cara a las elecciones de 2014 se desarrolló bajo el eslogan “Esta vez es diferente”, en la perspectiva de que se elegía, además de a los miembros de la Eurocámara, al presidente de la Comisión. Conforme a la evolución experimentada en el marco jurídico, los principales partidos

⁴ Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el Congreso del PPE de 29-30 de abril de 2009 en Varsovia, se presentaba ya a José Manuel Barroso como candidato a la presidencia de la Comisión Europea. Sin embargo, en aquella ocasión, no se llegaría a producir una alternativa por parte del Partido de los Socialistas Europeo (PSE) toda vez que algunos de sus líderes apoyaron al candidato portugués (Van Hecke et al., 2018).

⁵ A pesar de este posicionamiento oficial, debe considerarse, con Müller Gómez y Wessels (2017), que una tercera parte de los eurodiputados pertenecían a partidos europeos que no nombraron *Spitzenkandidat*, y cerca de una cuarta parte estaban deliberadamente en contra de este procedimiento.

⁶ El Parlamento Europeo, además, señaló en su informe que el candidato del partido europeo con más escaños en la Eurocámara debía ser el primero en ser tomado en consideración en el proceso en tanto que mejor posicionado a la hora de alcanzar una mayoría parlamentaria.

⁷ En la misma línea que Comisión y Parlamento Europeo se posicionaron también los ministros de Exteriores del Grupo sobre el Futuro de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y España), conforme a su informe final de septiembre de 2012.

políticos europeos iniciaron sus respectivos procesos de elección de *Spitzenkandidat* conforme a los resultados que se detallan en el Cuadro 2.

El entonces presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, daba el pistoletazo de salida al proceso de elección de “candidatos principales”, resultando proclamado como único candidato del Partido Socialista Europeo (PSE) en noviembre de 2013. Se haría innecesario el proceso de primarias inicialmente previsto, y su candidatura se formalizaría el 1 de marzo en Roma. La anticipación de Schulz podría haber suscitado las reticencias del PPE, formación que se considera en la génesis abstracta de la figura del *Spitzenkandidat* y que, en la práctica, fue la última en designar a su “candidato principal”. Lo haría en su convención del 6 y 7 de marzo de 2014 en Dublín. En esta cita, en un proceso “transparente, competitivo y democrático” (Baldoli *et al.*, 2014), se enfrentaron el francés Michele Barnier y el luxemburgués Jean-Claude Juncker, duelo que se saldó con la victoria de este último con el 61% de los votos y el apoyo, tras retirarse antes de la votación, del ex primer ministro letón Valdis Dombrovskis.

Cuadro 2. Elección de Spitzenkandidaten en 2014

Partido europeo	Método / Fecha	<i>Spitzenkandidat</i>	Otros candidatos
Partido Popular Europeo (PPE)	Convención, Dublín, 06-07.03.2014	Jean-Claude Juncker (382 votos, 61%)	Michele Barnier (245 votos, 39%) (Valdis Dombrovskis retira su candidatura)
Partido Socialista Europeo (PSE)	Congreso, Roma, 01.03.2014	Martin Schulz	(Primarias previstas, pero Schulz se proclama candidato único en 11.2013)
Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas (ALDE)	Congreso, Bruselas, 01.02.2014	Guy Verhofstadt	(Olli Rehn pacta con Guy Verhofstadt)
Partido Verde	Primarias <i>on-line</i> , 11.2013-01.2014	S. Keller y J. Bové (más de 11.000 votos)	Monica Frassoni y Rebecca Harms
Partido de la Izquierda Europea	Congreso, Madrid, 13-15.12.2013	Alexis Tsipras	(Candidato único a propuesta del Consejo de Presidentes)

Fuente: elaboración propia.

Dos candidatos aspiraban también a la elección como *Spitzenkandidat* por parte de ALDE, el ex primer ministro belga y líder de los liberales en el Parlamento Europeo, Guy Verhofstadt, y el entonces vicepresidente de asuntos económicos de la Comisión, el finlandés Olli Rehn. Finalmente, en el “convencimiento mutuo” de que si bien Rehn podía ser un magnífico presidente de la Comisión, Verhofstadt era mejor candidato electoral, el 20 de enero llegaron al acuerdo de liderar conjuntamente la campaña. Se evitó así la votación en el Congreso del 1 de febrero con Verhofstadt como candidato electoral (y futuro presidente del grupo parlamentario) y Rehn como candidato liberal a uno de los puestos *senior* de la UE (Aixalá i Blanch, 2014).

Los Verdes, por su parte, de manera innovadora en este caso, procedieron a una elección *on-line*, abierta por espacio de más de dos meses desde noviembre de 2013. Entre las cuatro candidaturas propuestas, con la participación de 22.676 votantes de a partir de 16 años, resultaron elegidos Ska Keller (11.791 votos) y Jose Bové (11.726), frente a Monica Frassoni y Rebecca Harms. En este marco, los candidatos celebraron debates en diez ciudades europeas, aparte de *chats* y otras fórmulas de campaña en línea. Por último, por lo que se refiere a la Izquierda Europea, a propuesta de su consejo de presidentes, proclamó como *Spitzenkandidat* en su congreso en Madrid de 13-15 de diciembre de 2013 al primer ministro griego, Alexis Tsipras.

Una vez conformado el conjunto de candidaturas, con la elección de Juncker a menos de dos meses de las elecciones –lo que en la práctica se traduciría en poco más de tres semanas efectivas de campaña electoral–, el tiempo jugó en contra de la anhelada visibilidad electoral en favor de la participación y, por ende, de la legitimidad de la legitimidad de la democracia europea. Este hecho, en definitiva, viene a poner de relieve la falta de confianza del principal partido europeo y sus respectivos Gobiernos en las capacidades del sistema de candidatos principales para transformar las elecciones europeas en unos comicios de primer orden.

Como balance final de estos comicios, la participación, en lugar de aumentar, disminuyó ligeramente en 0,36 puntos hasta el 42,61% (desde el 42,97% de 2009). Se argumenta que en ausencia de *Spitzenkandidaten*, la caída habría sido mayor, considerando las pérdidas de 2,5 puntos en 2009 y de 4,04 puntos en 2004 (Comisión, 2018a). Dato, más preocupante si cabe, si se considera la baja participación de los jóvenes, de solo el 27,8% en la franja de 16 a 24 años (menos del 10% en Eslovaquia o Finlandia), y la de los Estados miembros desde

2004, de tan solo el 33,45% (por debajo del 25% en Eslovaquia, República Checa, Polonia o Eslovenia), frente al 51,84% de la UE-15 (Ares Castro-Conde, 2019a).

Estas elecciones concluyeron con la victoria del PPE, si bien con un notable retroceso hasta los 221 escaños (29,43% de votos) desde los 265 (36,01%) de la legislatura anterior. Esto, frente a la ligera subida del PSE hasta los 191 escaños y el 25,43% de voto (184 y 25% en 2009) y el más significativo ascenso de fuerzas euroescépticas de distinto signo tales como el ultraderechista Frente Nacional de Marine Le Pen (vencedor de las elecciones en Francia, con 24 escaños, y que acabaría constituyendo, con 36 miembros, el grupo parlamentario de la Europa de las Naciones y la Libertad, ENF, por sus siglas en inglés) y el también vencedor United Kingdom Independency Party (UKIP), de Nigel Farage, que constituiría asimismo grupo parlamentario propio junto al italiano Movimiento 5 Stelle de Beppe Grillo (la Europa de la Libertad y la Democracia Directa, EFDD, por sus siglas en inglés, de 48 miembros).

Más que una movilización tendente a la politización en torno a las políticas europeas, por el ascenso de las formaciones políticas de corte antieuropeísta, el resultado electoral arroja una profundización en la polarización existente en torno al propio proyecto comunitario en cuanto tal (Müller Gómez y Wessels, 2017).

La campaña se desarrolló fundamentalmente en torno a los nueve debates televisivos (cuatro con alcance europeo) que tuvieron lugar entre abril y mayo, pero que contaron con un escaso seguimiento. Apenas el 15% de la ciudadanía europea vio alguno de los debates (Hobolt, 2015). El principal de ellos, el *Eurovision debate* del 15 de mayo, con traducción simultánea a todas las lenguas de la UE, tuvo apenas 160.000 espectadores en Alemania, menos del 1% de la audiencia del debate nacional (Maier *et al.* 2017).

Diversos estudios ponen de relieve el escaso nivel de información en torno al *Spitzenkandidat*, una figura novedosa, carente de visibilidad mediática y cuyo conocimiento resulta más bien escaso e inconsistente entre países (Tilindyte-Humburg, 2019). De hecho, pocos ciudadanos son capaces de conectar cada candidato con su partido, por debajo del 20% incluso para los más representativos (Hobolt, 2014; Schmitt *et al.*, 2015). En casos extremos como Hungría y Reino Unido la campaña electoral se desarrollaría sin la presencia de ninguno de los “candidatos principales”, en tanto que figura rechazada por los principales partidos locales (Igrutinovic, 2018). Esta es una ausencia que tiene reflejo también en las propias papeletas electorales, en las que no figura la filiación europea de los partidos, en la falta de referencias al *Spitzenkandidat* en los manifiestos electorales nacionales (solo aparece en 37 de 199, conforme a un tratamiento más bien marginal –de menos del 1% del espacio–, como señalan Braun y Popa, 2018), lo mismo que en la campaña *on-line* (como analizan Braun y Schwarzbozl, 2019, en los perfiles de facebook de los partidos nacionales) o como vemos también por el predominio de los asuntos nacionales, si bien, con un cierto incremento de los europeos (Hobolt, 2014; Peñalver García y Priestley, 2015; Müller Gómez y Wessels, 2016; Christiansen, 2016).

A todo esto se añade la ausencia de una esfera pública europea o un idioma común, en un contexto en el que la ciudadanía tiene dificultades para identificar quién es responsable de qué (máxime cuando más del 50% de votos nominales cuentan con la unanimidad de los grupos parlamentarios –a excepción de los euroescépticos–) y la campaña electoral evita posicionamientos políticos claros (Müller Gómez y Wessels, 2016; Hobolt, 2014). A este respecto, cabe considerar también las limitaciones presupuestarias, conforme a un total de 4,5 millones de euros para el conjunto de actuaciones electorales de los cinco candidatos frente a los, por ejemplo, 2.600 millones de dólares de la campaña estadounidense (Pop 2014; Schmitt *et al.*, 2015).

Todos estos análisis ponen de relieve el escaso interés mostrado por los principales actores del proceso electoral, los partidos políticos nacionales, más preocupados por testar a sus electores en clave local que por desarrollar unos verdaderos comicios europeos “de primer orden”. La falta de incentivos a la hora de politizar esta elección conforme a una perspectiva europea llega a extremos tales como el de la propia Angela Merkel como principal cara visible de los carteles electorales de europeas de la CDU.

Para autores como Hobolt (2014), los *Spitzenkandidaten* no llegan a desempeñar un papel relevante más allá de en algunos países contados, en particular, en aquellos donde ya son conocidos; por tanto, con escasa repercusión de conjunto en la participación y en la elección del voto. Si bien para Schmitt *et al.* (2015), aunque de manera modesta, allí donde se reconoce a los candidatos, su presencia sirve para reforzar los efectos electorales (más notorio en las campañas tradicionales, en contacto con las bases, como las de Schulz y Verhofstadt). En perspectiva también optimista, se apunta a repercusiones en las actitudes ciudadanas, por ejemplo, en el incremento del apoyo al proyecto comunitario entre los universitarios que entran en contacto con la campaña (Maier *et al.*, 2017).

A pesar de las reticencias iniciales en el seno del propio PPE, caso del presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, o de la canciller alemana, Ángela Merkel (Van Hecke *et al.*, 2018), la unidad de los líderes de los grupos políticos del Europarlamento en su negativa a designar a un candidato ajeno al sistema de *Spitzenkandidaten*, junto a la ausencia de una alternativa real, llevó a la elección de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión. También influyó la presión mediática alemana frente a una posible decisión “antidemocrática”, línea en la que asimismo se manifestaron el presidente francés (Hollande) o el canciller austríaco (Faymann) (Hobolt, 2014). Por vez primera, el presidente de la Comisión resultaba elegido sin el consenso del Consejo y con la oposición de Hungría y Gran Bretaña, desde donde Cameron lideró la oposición al candidato luxemburgués, incluso, con la celebración en Harpsund (Suecia) de una minicumbre de líderes conservadores (Cameron,

2014). El Parlamento Europeo ratificó la propuesta del Consejo en votación del 15 de julio de 2014, gracias a 422 de los 376 votos requeridos, 250 en contra, 47 abstenciones y 10 nulos. Antes de esta votación, el Consejo del 26-27 de junio manifestó su voluntad de reconsiderar el procedimiento de elección del presidente de la Comisión de acuerdo con el Tratado.

Tras su elección, Juncker introduce en la Comisión un nuevo método de trabajo, por medio de siete vicepresidencias (Kotanidis, 2019) al tiempo que, en detrimento del tecnocratismo que se le atribuye desde sus orígenes (Poptcheva, 2014), aumenta su carácter político conforme a un liderazgo que algunos equiparan al de Jacques Delors (Christiansen, 2016). De esta forma, se incrementa el carácter presidencialista de la Comisión y, frente a la discusión colegiada, el presidente deja de ser un *primus inter pares* (Piedrafita y Blockmans, 2014). De alguna manera, la politización de las relaciones entre Comisión y Parlamento Europeo vino a compensar la reducción de la carga legislativa como consecuencia de la iniciativa para “legislar mejor”.

Según los expertos, el cambio más profundo introducido por el nuevo sistema reside en la mayor transparencia en la elección del presidente de la Comisión, frente al tradicional mercadeo de cargos y nombres a puerta cerrada (Baldoli, *et al.*, 2014; Tilindyte-Humburg, 2019). Esto, junto a una cierta visibilidad de los candidatos, traída por la personalización de la campaña que, aunque escasamente, podría también haber incentivado la participación (Hobolt, 2014; Schmitt, *et al.* 2015).

La propia Comisión Europea (2015) estima que los partidos políticos nacionales no realizaron suficientes esfuerzos a la hora de promover los asuntos europeos y su vinculación con los partidos políticos europeos. Y, más allá del reforzamiento de Comisión y Parlamento Europeo en la consecución de un aparente reequilibrio interinstitucional frente al Consejo, el *Spitzenkandidat* evidencia en esta elección carencias de cara a la consecución de su objetivo de relegitimación democrática de la UE, viendo aumentada la polarización existente en torno a la misma.

3.2. Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019: “Esta vez voto”

De cara a los comicios europeos de 2019, a pesar de la actitud renuente del Consejo y de las carencias mostradas en el anterior proceso electoral, Comisión y Parlamento, junto con los partidos políticos europeos, retomaron la puesta en marcha del procedimiento de elección conforme a la figura del *Spitzenkandidat*. En esta ocasión fue sin la concurrencia de dos pesos pesados de la política europea como lo fueron Juncker y Schulz.

Tanto desde la Comisión como desde el Parlamento Europeo, se vuelven a suceder las manifestaciones a favor del método del “candidato principal”. Esto se ve en los discursos del Estado de la Unión del presidente Juncker de 2017 y 2018, o en las nuevas recomendaciones de la Comisión, de febrero de 2018, en las que se sugiere una elección más temprana de los candidatos, idealmente a finales de 2018, para dejar más tiempo para la campaña electoral. Esto, junto con un llamado a una mayor visibilización de la figura del “candidato principal” y al refuerzo de los vínculos entre partidos nacionales y europeos. Se enfatiza además el rol de las “elecciones primarias” a la hora de afianzar el interés en la campaña (Ballarín Cereza, 2018; Peñalver García y Priestley, 2015).

En este mismo sentido se expresa el Parlamento Europeo, tanto en los discursos del presidente Tajani, como el realizado en el Consejo el 19 de octubre de 2017, así como en la revisión del acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 7 de febrero de 2018. Este último anima a los partidos europeos a nombrar sus candidatos a la presidencia de la Comisión conforme a una “competición abierta, transparente y democrática”, al tiempo que expresa su voluntad de rechazar cualquier candidato que no sea elegido conforme al sistema de *Spitzenkandidaten*. En este mismo informe, por la oposición del PPE, se rechaza la propuesta de listas electorales transnacionales (planteada ya en 2011 por Andrew Duff), por las que el “candidato principal” a la presidencia de la Comisión encabezaría la lista de cada familia política, pudiendo ser votadas directamente por la ciudadanía europea.

La contestación de los Estados miembros se volvió a poner de relieve en la reunión informal del Consejo, de 28 de febrero de 2018, que concluía avalando las tesis de su presidente, Donald Tusk (apoyado públicamente por Merkel y Macron) y por las que no se podía garantizar que uno de los “candidatos principales” fuera a ser el propuesto a la presidencia de la Comisión.⁸ En estas reticencias, algunos ven una postura defensiva frente a los riesgos que podría entrañar un posible éxito del populismo de extrema derecha, equivalente a los inesperados triunfos del Brexit o de Trump en los Estados Unidos, a la vista del auge de formaciones como el Frente Nacional o Alternativa por Alemania (AfD). Esta tesis, por otra parte, avala la apuesta por fórmulas de gran coalición como fórmula más segura de gobierno (Christiansen, 2016; Igrutinovic, 2018), aun cuando propenden a la polarización en torno al proyecto europeo.

Sea como fuere, los partidos políticos europeos desarrollaron su proceso de elección de sus respectivos *Spitzenkandidaten* conforme se detalla en el Cuadro 3.

⁸ Previamente, algunos líderes nacionales se mostraron favorables a la metodología del *Spitzenkandidat*, por ejemplo, en el contexto de los debates sobre el futuro de Europa en el Parlamento Europeo (Leo Varadkar, de Irlanda, el 17 de enero de 2018 o Andrej Plenković, de Croacia, el 6 de febrero de 2018).

Cuadro 3. Elección de Spitzenkandidaten en 2019

Partido europeo	Método / Fecha	Spitzenkandidaten	Otros candidatos
Partido Popular Europeo (PPE)	Congreso, Helsinki 8.11.2018	Manfred Weber (79% de los votos de los delegados)	Alexander Stubb (Michel Barnier se ofrece para el futuro)
Partido Socialista Europeo (PSE)	Congreso, Lisboa 8.12.2018	Frans Timmermans (único candidato)	(Sevcovic retira su candidatura; suenan Moscovici y Mogherini)
Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas	Congreso, Madrid 9.11.2018	“Equipo de líderes liberales”: Verhostadt, Vestager Garicano, Cseh, Bonino, Bulc y Beer	
Partido de los Conservadores y Reformistas	Anuncio público, 13.10.2018	Jan Zahradil	(Anuncio del líder del partido, Syed Kamall)
Partido Verde	Consejo, Berlín, 25.11. 2018	Ska Keller y Bas Eickhout	Petra de Sutter (Atanas Schmidt)
<i>Alianza Libre Europea</i>	<i>Asamblea General, Bruselas, 08.03.2019</i>	<i>Oriol Junqueras</i>	<i>(Elección unánime)</i>
Partido de la Izquierda Europea	Consejo Ejecutivo, Bruselas, 26-27.01. 2019	Violeta Tomic y Nico Cue	---

Fuente: elaboración propia.

En las elecciones europeas de 2019, a diferencia de la cita anterior, el PPE antecede al resto de formaciones con la elección como “candidato principal” del portavoz de su grupo parlamentario europeo, el alemán Manfred Weber, con el apoyo del 79% de los votos de los delegados del Congreso celebrado en Helsinki el 8 de noviembre de 2018 (Ares Castro-Conde, 2018). Derrotaba así al finlandés Alexander Stubb, antiguo primer ministro y vicepresidente del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Por su parte, el PSE ratificaba en su Congreso de Lisboa del 8 de diciembre de 2018 al holandés Frans Timmermans, primer vicepresidente de la Comisión y antiguo ministro de Asuntos Exteriores; una vez más, único candidato del PSE a la elección tras la retirada del también vicepresidente de la Comisión, el eslovaco Maros Sevcovic.

Por parte de ALDE, en su Congreso del 9 de noviembre de 2018 en Madrid, se anuncia un “equipo de líderes liberales” formado, además de por el anterior *Spitzenkandidat*, el belga Guy Verhostadt, por Nicola Beer (Alemania), Emma Bonino (Italia), Violeta Bulc (Eslovaquia), Katalin Cseh (Hungría), Luis Garicano (España) y Margrethe Vestager (Dinamarca). Una fórmula que difícilmente puede ser vista como la de un “candidato principal”. Un giro este que parece responder a las reticencias de Macron y la confianza depositada en las fallidas listas transnacionales (Político, 2019).

Los Verdes, también conforme a un proceso con menor perfil político que el de 2014, eligieron nuevamente como candidata a la alemana Ska Keller, en esta ocasión, a dúo paritario junto al holandés Bas Eickhout; esto, sin primarias *on-line*, en el Consejo que la formación celebró en Berlín el 23-25 de noviembre de 2018. En la segunda ronda de votaciones cayó derrotada la tercera candidata, Petra de Sutter (Político, 2018). Un cuarto candidato, Atanas Schmidt, no contó con el necesario apoyo previo de seis partidos miembro. Esta formación se integra, a nivel parlamentario, con la regionalista Alianza Libre Europea que, en esta ocasión, eligió como *Spitzenkandidat* al líder de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Oriol Junqueras, en prisión preventiva tras el referéndum ilegal en Cataluña.

El Partido de la Izquierda Europea designó como *Spitzenkandidat*, en enero de 2019, a la eslovena Violeta Tomic y al sindicalista belga Nico Cue. Además, se incorpora al sistema del “candidato principal” el Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) nombrando, en noviembre de 2018, a Jan Zahradil (eurodiputado de la República Checa).

Como en 2014, a pesar del adelanto en varios meses en la elección del conjunto de “candidatos principales”, el desarrollo de la campaña se enmarca en las semanas previas a la cita electoral. Como en aquella oportunidad, los debates televisados marcan el *tempo* de la campaña. En esta ocasión, solo se celebraron tres debates de alcance europeo: el 29 de abril en Maastricht (sin la participación del candidato del PPE y menos de 200.000 seguidores en directo en Youtube), el 2 de mayo en Florencia y el debate final, entre los 6 candidatos, el 15 de mayo en el hemicycle de Bruselas. Como se pudo apreciar, con escaso contraste político entre las propuestas de los candidatos y el predominio de la preocupación por el clima, únicamente contestada por el “candidato principal” del ECR. En las redes sociales (Twitter), el debate aparece como dominado por ALDE y Verdes (Castelli, 2019). Al menos otros dos debates, de alcance nacional, tuvieron lugar en Alemania y Francia.

Si bien la participación aumenta por primera vez en 36 años, subiendo en 8,06 puntos, desde el 42,61% de 2014 al 50,66%, según el estudio postelectoral del Parlamento Europeo (2019), solo un 8% del electorado declara haber votado movido por la posibilidad de elegir al presidente de la Comisión (un 3% más que en 2014). Como en anteriores comicios, el voto es mayor allí donde resulta obligatorio o coincide con otra elección, caso

de Luxemburgo, Malta, Bélgica o España donde, con elecciones locales y autonómicas, la participación pasa del 43,81% de 2014 al 60,73% de 2019. El incremento resulta asimismo notable en Alemania, desde el 48,10% al 61,28%, lo mismo que en el conjunto de los Estados miembros post-2004, entre los que destaca Rumanía (del 32,44% al 51,20%), Polonia (del 23,83% al 45,66%) y Hungría (del 28,97% al 43,36%).

La tendencia al alza de las formaciones euroescépticas de corte nacional-populista se sigue manteniendo, caso del Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE), con 62 eurodiputados y un 8,26% del voto, anteriormente encabezado por los *tories* británicos, a los que en la nueva legislatura se incorporan formaciones de extrema derecha como los Demócratas de Suecia (SD) o la española Vox. Por su parte, la ultraderecha del Partido Identidad y Democracia, aunque sin “candidato principal” –aspiración de Matteo Salvini (vencedor de las elecciones en Italia con el 34,26% del voto)–, asimismo aumenta su representación, 73 eurodiputados y 9,72% del voto. La Lega Nord comparte grupo parlamentario con la Agrupación Nacional, antiguo Frente Nacional (que vuelve a ganar los comicios en Francia con un 23,34% del voto), los Partidos por la Libertad de Austria (FPÖ) y Holanda (PVV), Alternativa por Alemania (AfD) o, entre otros, el belga Vlaams Belang. Cabe notar cómo la suma de ambos conglomerados de formaciones euroescépticas, populistas y de ultraderecha mantienen su línea ascendente, aunando a 135 diputados y a un 17,98% del voto, en una posición intermedia entre la del Grupo S&D del PSE (154 y 20,51%) y el Grupo Renew Europe de ALDE (108 y 14,38%). Esto, sin contar con los resultados de Reino Unido, donde vencería el Partido del Brexit con 29 escaños y el 30,79% del voto.

A falta de estudios más pormenorizados, como los realizados para la elección de 2014 en cuanto al comportamiento electoral de los partidos políticos nacionales, en sus manifiestos electorales o en la campaña *online*, los indicios apuntan a niveles de implicación similares o inferiores a los de 2014.⁹

A pesar de la elección de Manfred Weber (miembro de la Unión Social Cristiana de Baviera, CSU) como *Spitzenkandidat* del PPE, partido europeo vencedor de las elecciones con 182 diputados y el 24,23% de votos (en una nueva pérdida de más de 5 puntos y 39 escaños), su candidatura resultaría desestimada por el Consejo Europeo en favor de Ursula Von der Leyen, asimismo alemana (de la Unión Demócrata Cristiana, CDU). El 16 de julio de 2019, el Parlamento Europeo respaldaba la propuesta del Consejo conforme a una ajustada votación de 383 eurodiputados a favor, 327 en contra y 22 abstenciones. De esta manera, las tesis del Consejo terminaron por imponerse a pesar de lo reiteradamente declarado y aprobado a lo largo de las dos legislaturas precedentes por parte del Parlamento Europeo a favor del “candidato principal”.

A diferencia de 2014, la nueva Eurocámara no hizo valer esta primera oportunidad de demostrar su autonomía y fortaleza política respecto del Consejo y los Estados miembros. Este hecho, sin duda, puede lastrar el que en esta nueva legislatura pueda ser tomada en consideración en el contexto de la “batalla” interinstitucional que de manera permanente se dirime en el seno de la UE (Hix y Høyland, 2011).

La candidatura de Weber, sin experiencia ejecutiva y sin el apoyo explícito, entre otros, de Juncker (Schmeier, 2019), aparecía “lastrada”, en consideración del excomisario Almunia (2019). Según el excomisario, si bien socialdemócratas y liberales unieron fuerzas en torno al candidato del PSE, Timmermans, con el posterior apoyo de Merkel, el holandés chocó con la oposición de otros miembros del Consejo con lo que, finalmente, para conseguir preservar su “frágil cohesión interna”, se optó por una alternativa de consenso en la persona de Von der Leyen. Esto, conforme a un procedimiento “discutible” pero que estima que no cabe descalificar de manera radical.

Entre los factores que parecen haber jugado en contra de Weber, se cuentan también las reticencias de Macron en torno al *Spitzenkandidat* (como quedó de manifiesto en el proceso interno de ALDE), lo mismo que la oposición del primer ministro húngaro, Orban, de cuyo partido el alemán habría solicitado la suspensión en el seno del PPE. Las presiones mediáticas a favor de la democracia europea, que en 2014 decantaron a Merkel por la candidatura de Juncker, no parece que hayan tenido lugar en esta ocasión.

En el conjunto del proceso, cabe apreciar un declive respecto de 2014, tanto en la propia elección interna de los *Spitzenkandidaten* como en el desarrollo del principal eje de campaña: los debates televisivos. En suma, se acentúa así la polarización en torno al propio proyecto comunitario en ausencia de un auténtico debate político europeo y de una verdadera personalización de la campaña en los respectivos candidatos principales.

La elección de Von der Leyen recupera el consenso en el seno del Consejo Europeo (en vísperas del Brexit), y se produce en paralelo al acuerdo en torno a los otros principales cargos de responsabilidad de la UE.¹⁰ Con esta elección, 59 años más tarde, Alemania vuelve a situarse a la cabeza de la Comisión, como cuando el también democristiano Walter Hallstein ocupó el cargo en 1960. La nueva presidenta mantiene el método de trabajo, por medio de vicepresidencias, introducido por Juncker en refuerzo del carácter presidencialista de la institución. En todo caso, nos encontramos con un punto de partida mermado respecto de la anterior elección, que inicia su andadura en entredicho democrático y apunta al regreso del cargo de presidente de la Comisión a su antiguo rol de secretario técnico del Consejo.

9 En esta ocasión, el candidato del PSE, Timmermans, representa la imagen de la cartelera electoral nacional en Letonia, si bien por problemas vinculados a la imagen de los propios candidatos nacionales más que por el ánimo de politizar la campaña desde una perspectiva europea.

10 Tales como el de presidente del Banco Central Europeo (Christine Lagarde), el de alto representante para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Josep Borrell) y el de presidente del Consejo Europeo (Charles Michel).

4. Balance y propuestas para el futuro de Europa

Difícilmente puede concluirse que la experiencia del *Spitzenkandidat* desarrollada en los comicios europeos de 2014 y 2019 haya logrado alcanzar el objetivo explícito de conseguir una politización de la elección europea, por medio de una personalización que la aproxime a la dinámica de los procesos nacionales y le otorgue representatividad. Si bien, al menos en el caso de la elección de 2014, sí cabe considerar que se alcanzó el objetivo implícito de reafirmar la influencia de la Eurocámara y de la Comisión en oposición al Consejo, por el mayor peso político de las principales figuras en liza (Juncker y Schulz). En todo caso, el mecanismo queda lejos del propósito de reforzar la democracia europea y la legitimidad de sus instituciones o de atajar la desconexión y el progresivo distanciamiento de la ciudadanía europea.

En ambos comicios, surgen dudas en cuanto a la profundidad del compromiso en torno al nuevo mecanismo por parte de los distintos actores implicados en su implementación, no solo por parte de los Gobiernos nacionales y el Consejo, manifiestamente en contra, si no ya por parte de los partidos políticos y de las propias instituciones europeas, tal y como se pone de relieve en la votación de ratificación por parte de la Eurocámara.

Cabe considerar que el método del *Spitzenkandidat* representa una evolución natural del procedimiento de elección del presidente de la Comisión, objeto de los lentos pero constantes avances que definen y configuran el panorama institucional de la UE y la cuestión de su legitimidad democrática. Este, sin embargo, no se recoge en los tratados y es resultado de una suerte de ingeniería político-partidaria que persigue arrogar al Parlamento Europeo de atribuciones que exceden el ámbito de sus competencias.

Frente a la visión intergubernamental de la UE, el mecanismo del “candidato principal” se enmarca dentro del más amplio debate en torno a la politización que persigue revertir el déficit democrático europeo (Hix y Bartolini, 2006), entendida esta sin menoscabo de la cultura europea del consenso (Magnette y Papadopoulos, 2008), en el sentido de que “en democracia la competición política permite un modo de conflicto compatible con el respeto por los adversarios” (Bouza, 2018). A su vez, puede y debe complementarse con mecanismos de participación ciudadana (Suárez Antón, 2019).

El mecanismo de los *Spitzenkandidaten* no ha servido para transformar el carácter de “elecciones nacionales de segundo orden” de las elecciones europeas (Corbett, 2014), si bien ha reforzado el carácter político de la Comisión conforme a un mayor carácter presidencial (Laffan, 2019). El problema no parece que se encuentre tanto en la fórmula en sí como en su escasa visibilidad, fundamentalmente, por la falta de implicación de Gobiernos y partidos políticos nacionales –sin minusvalorar la ambivalencia de los propios partidos europeos–, al obviar las consideraciones estratégicas de esta figura (Braun y Popa, 2018). Todo ello, en detrimento de la representatividad europea pero, en el medio plazo, con consecuencias también para el nivel nacional. Una responsabilidad, por otra parte, compartida con los medios de comunicación y con la propia ciudadanía europea. Otras dificultades en la operatividad del sistema de “candidatos principales” las encontramos en la ausencia de un idioma común, el escaso presupuesto o la corta duración del periodo electoral.

Cabe valorar el aumento de más de 8 puntos en la participación en 2019, tras el ligero descenso de 2014, si bien los estudios apuntan a una muy escasa influencia de los *Spitzenkandidaten* en este cambio de tendencia. En todo caso, con una participación que supera apenas el 50%, se pone de relieve la necesidad de reforzar el mandato popular europeo. La conexión con la ciudadanía europea es crucial (Russack, 2018).

El sistema de *Spitzenkandidaten* no ha servido tampoco al propósito de cambiar la sobrerrepresentación de las formaciones minoritarias de todo signo político, propio de su carácter de “elección nacional de segundo orden”. Bien al contrario, cabe considerar que el errático funcionamiento del mecanismo del “candidato principal” habría contribuido al crecimiento de las formaciones de corte euroescéptico actualmente unidas en el seno de los grupos parlamentarios Identidad y Democracia (ID) y Conservadores y Reformistas Europeos (CRE); en su conjunto, el 18% del voto europeo.

Sin estudios específicos al respecto, cabe interrogarse por el desgaste que estas elecciones han podido conllevar para los partidos de gobierno, solventado acaso por el deliberadamente bajo perfil electoral y por el breve periodo de campaña.

Más allá de la cuestión de la legitimidad democrática, el reequilibrio interinstitucional que parecía vislumbrarse tras las elecciones de 2014, con la posición contundente del Parlamento Europeo en cuanto a la elección como presidente de la Comisión de uno de los *Spitzenkandidaten*, se desmorona en 2019 con la ratificación por la Eurocámara de una candidatura ajena al mecanismo del “candidato principal”. En consecuencia, el rol de los partidos políticos europeos resulta asimismo dañado.

Se rompe así el compromiso político en torno al *Spitzenkandidat*, por la que cabe estimar como una falta de autonomía en el seno de la Eurocámara actual (en una suerte de pseudomandato imperativo de los Gobiernos nacionales) que, por ende, se traslada a una presidencia de la Comisión que apunta de regreso a su antiguo rol de secretariado técnico del Consejo. Esto, en detrimento de una politización de la democracia europea que, de no corregirse, cabe prever siga ahondando en la actual senda de polarización euroescéptica que, por otra parte, sirve de trampolín hacia la política nacional.

Mientras el Consejo permanece ajeno a la figura del *Spitzenkandidat*, ausente de su “nueva agenda estratégica” para el periodo 2019-24, de 20 de junio de 2019, la presidenta Von der Leyen expresaba en la presentación

de su programa, en julio de 2019, su voluntad de profundizar en los aspectos relativos a la mejora democrática de la Unión, considerando, explícitamente, la cuestión del *Spitzenkandidat*. A este respecto, señala “la necesidad de revisar la forma en que designamos y elegimos a los líderes de nuestras instituciones” y “mejorar el sistema de cabezas de lista haciéndolo más visible para un electorado más amplio”, ofreciéndose para “liderar” esa labor y “mediar” con Consejo y Parlamento Europeo, cuestión que liga a la de las listas transnacionales y a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Un programa, sobre el papel, más amplio que el presentado por Juncker en julio de 2014. Queda por vislumbrar si la nueva presidenta le dará cumplimiento con el mismo nivel de compromiso y autonomía que su antecesor (Bassot y Hiller, 2019), así como si, más allá de la tecnocracia europea, es capaz de impulsar un verdadero diálogo político con la Eurocámara.

Si el Parlamento Europeo aspira a continuar con el sistema de *Spitzenkandidaten*, debe actuar “desde su posición y responsabilidades institucionales presentes”, en particular, frente al Consejo y las dinámicas de tipo intergubernamental (Ares Castro-Conde, 2019b). Desde esta perspectiva, para los que queremos ver un impás en lo ocurrido, como lo considera Kotanidis (2019), y considerando la ventana de oportunidad que debería de ofrecernos la Conferencia sobre el Futuro de Europa, hay que sopesar el abanico de fórmulas que cabe suscitar en torno a la figura del “candidato principal” y que pueden incidir en la profundización democrática de la UE.

Más allá de la institucionalización en el Tratado de la figura del *Spitzenkandidat*, hay que considerar otras posibilidades que vayan más lejos de las conocidas como listas transnacionales, como puede ser una elección del presidente de la Comisión separada de la del Parlamento Europeo, esto es, por medio de dos votaciones ciudadanas diferenciadas, conforme a una más clara diferenciación entre legislativo y ejecutivo (Müller Gómez y Wessels, 2017; Van Hecke *et al.*, 2018; Raunio T. y Hix, S., 2000; Mair, P. y Thomassen, J., 2000). Otra propuesta es la de una presidencia conjunta de Comisión y Consejo (Comisión, 2018b), defendida por Juncker en el debate del Estado de la Unión de 2017, en el que señalaba que “Europa funcionaría mejor si fusionásemos los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea. [...] Europa resultaría más fácil de comprender si un solo capitán pilotase la nave. Tener un único presidente simplemente reflejaría mejor la verdadera naturaleza de nuestra Unión Europea como unión de Estados y unión de ciudadanos”.

En paralelo a la redefinición de la elección del presidente de la Comisión por medio de un sistema más transparente y visible, se hace necesario resolver paradojas como la de que el sistema de puerta cerrada se mantenga para la elección de los comisarios europeos. Esta elección debería recaer en el nuevo presidente del ejecutivo, conformando un verdadero gobierno político equivalente al de los gobiernos nacionales, que no tiene por qué corresponder a un comisario por Estado miembro.

Más allá de ambiciosas reformas del Tratado, son varias las innovaciones que, sin ánimo de presentar un elenco exhaustivo, pueden ser emprendidas a otros niveles legislativos o bien por medio del liderazgo y el compromiso político. En este sentido, se apunta la necesidad de una transformación del sistema de partidos nacionales hacia un verdadero sistema político-partidario de carácter transnacional. En esta línea, se propone el desarrollo de “fórmulas que permitan una mayor participación de los militantes y simpatizantes de los partidos europeos”, por medio de primarias *on-line* o presenciales, incentivando las campañas internas con la concurrencia de varios candidatos, la confrontación de proyectos y una mayor repercusión en los medios de comunicación y la opinión pública (Ballarín Cereza, 2018). La elección de candidatos al interno de los partidos debería adecuarse a sistemas uniformizados y simplificados, por ejemplo, tomando como referencia el modelo estadounidense (Müller Gómez y Wessels, 2017), al tiempo que los programas electorales europeos deberían constituirse en la base de los programas nacionales en lugar de a la inversa (Baldoldi, *et al.*, 2014).

La propia Comisión (2018a y c) refiere la necesidad de mejorar la conexión entre partidos nacionales y europeos, diálogos ciudadanos y debates públicos que acerquen las elecciones, los temas y los candidatos a la ciudadanía; convenciones democráticas en parlamentos nacionales y regionales, así como un esfuerzo sostenido más allá de la campaña electoral. En este ámbito, cabría reforzar los debates televisivos, por ejemplo, con su emisión en las cadenas públicas estatales en la franja *prime-time*, así como con mayores dotaciones presupuestarias para el desarrollo de la campaña electoral de los partidos políticos europeos.

En aras de la politización europea, se propone también fortalecer la participación juvenil por medio de un Consejo Europeo de la Juventud y/o simplificando y acercando la información comunitaria en periodo preelectoral por medio de un *think tank* europeo, lo mismo que mediante programas escolares de familiarización con la UE (Ares Castro-Conde, 2019a). En esta línea, cabe también impulsar asignaturas y contenidos comunes sobre historia de Europa, para el conjunto de los centros de enseñanza básica y media de la UE, ya que solo por medio de la educación se podrá incidir en la construcción de un *demos* europeo, esto es, de un verdadero sentimiento ciudadano de pertenencia a la comunidad de valores sociales, políticos y económicos que nos une. Si no es por medio de este, difícilmente podrá revertirse el actual déficit democrático de la Unión, más allá de la legitimidad democrática indirectamente representada en el Consejo.

En ausencia de una conciencia ciudadana europea, el objetivo de profundizar en la democracia europea depende de la exclusiva voluntad política de Gobiernos y partidos nacionales. Hasta la fecha, se sigue confiando la gobernabilidad de Europa a una estrategia de gran coalición que, en detrimento de una visión politizada de la UE, está sirviendo a la polarización en torno al propio proyecto europeo y al paulatino auge y refuerzo de fuerzas de corte nacional-populista que utilizan el Parlamento Europeo como plataforma desde

la que asentarse a nivel nacional. Para revertir esta tendencia, parecen necesarios avances que incidan en la definición de un gobierno político de Europa que, idealmente, sea incorporado en la hipotética revisión del Tratado a la que debería dar lugar la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La perspectiva que nos da la nueva crisis de la COVID-19 hace más urgente si cabe esta necesaria relegitimación democrática de Europa.

5. Bibliografía

- Aixala i Blanch, A. (2014): “¿Un presidente para Europa? Las elecciones de 2014 como respuesta a la crisis democrática europea”, *Bones Pràctiques Europees*, 8, Barcelona, Fundació Catalunya Europea.
- Almunia Amann, J. (2019): *La Unión Europea si es democrática*. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/la-union-europea-si-es-democratica/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Ares Castro-Conde, C. (2019a): ¿Cómo podemos fortalecer la democracia electoral a escala europea? Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/como-podemos-fortalecer-la-democracia-electoral-a-escala-europea/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Ares Castro-Conde, C. (2019b): *La crisis de los 40 del Parlamento Europeo*. Disponible en web: <http://agendapublica.elpais.com/la-crisis-de-los-40-del-parlamento-europeo/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Ares Castro-Conde, C. (2018): ¿Por qué tiene sentido que Weber sea el candidato del Partido Popular Europeo? Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/por-que-tiene-sentido-que-weber-sea-el-candidato-del-partido-popular-europeo/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Baldoli, R., S. Gänzle y M. Shackleton (2014): *Overthrowing Secrecy The Spitzenkandidaten experiment and a new chance for a European party system*, Bruselas, Center for European Policy Studies (CEPS).
- Ballarín Cereza, L. (2018): ¿Está el ‘Spitzenkandidat’ en peligro? Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/esta-spitzenkandidat-riesgo/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Bassot, E. y W. Hiller (2019): *The Juncker Commission’s ten priorities. An end-of-term assessment*, Bruselas, European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Bouza, L. (2018): *Una mayor politización de la UE*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeo, Universidad de San Pablo – CEU. Disponible en: <http://blog.idee.ceu.es/2018/07/26/mipropuesta-una-mayor-politizacion-de-la-ue/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Braun, D. y S. A. Popa (2018): “This time it was different? The salience of the Spitzenkandidaten system among European parties”, *West European Politics*, 41 (5), pp. 1125-1145.
- Braun, D. y T. Schwarzbözl (2019): “Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections”, *Journal of European Public Policy*, 26 (3), pp. 428-445.
- Cameron, D. (2014): *Presidency of the European Commission*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/presidency-of-the-european-commission-article-by-david-cameron> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Castelli, F. (2019): *European Elections 2019: the Spitzenkandidaten debates as seen from Twitter*, Turín, EuVisions Centro di Ricerca e Documentazione. Disponible en: <http://www.euvisions.eu/europea-elections-2019-spitzenkandidaten-debate-twitter/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Christiansen, T. (2016): “After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU’s political system?”, *West European Politics*, 39 (5), pp. 992-1010.
- Comisión Europea (2018a): *A Europe that delivers: Institutional options for making the European Union’s work more efficient*, COM(2018) 95 final, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Comisión Europea (2018b): *A Double-Hatted President: A New Way of Governing for a Union of 27*, Road to Sibiu (2), Bruselas, European Political Strategy Centre (EPSC).
- Comisión Europea (2018c): *Building on the Spitzenkandidaten Model. Bolstering Europe’s Democratic Dimension*, Road to Sibiu (1), Bruselas, European Political Strategy Centre (EPSC).
- Comisión Europea (2015): *Report on the 2014 European Parliament elections*, COM(2015) 206 final, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0206&from=EN> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Comisión Europea (2013a): *Recomendación con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=EN> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Comisión Europea (2013b): “Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0126&from=EN> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Consejo Europeo (2018): *Informal meeting of the 27 heads of state or government*, 23 de febrero. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Consejo Europeo (2014): *Conclusions of the European Council*, 26/27 de junio. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/en/pdf> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Corbett, R. (2014): “European Elections are Second Order Elections?: Is Received Wisdom Changing?”, *Journal of Common Market Studies*, 52 (6), pp. 1194-1198.
- Durão Barroso, J. M. (2012): *State of the Union 2012*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596 [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Eurobarómetro (2019): *Standard Eurobarometer*, 92. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm> [Consulta: 27 de abril de 2020]

- Hix, S. (1997): *Executive selection in the European Union: Does the commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?* European Integration Online Papers, 1 (21).
- Hix, S. y S. Bartolini (2006): *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?* Paris, Notre Europe Policy Papers, 19.
- Hix, S. y B. Høyland (2011): *The Political System of the European Union*, Basingtoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- Hobolt, S. B. (2014): “A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections”, *Journal of European Public Policy*, 21 (10), pp. 1528-1540.
- Igrutinovic, M. (2018): *Spitzenkandidaten and shifting electorates: Towards the 2019 European Parliament elections*, Bruselas, Institute for Development and International Relations.
- Juncker, J. C. (2018): *Discurso sobre el estado de la Unión*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_es_0.pdf [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Juncker, J. C. (2017): *Discurso sobre el Estado de la Unión*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165 [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Juncker, J.C. (2014): *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Kotanidis, S. (2019): *Role and Election of the President of the European Commission*, Bruselas, European Parliament Research Service (EPRS).
- Laffan, B. (2019): “The European Parliament in Turbulent Political Times: Concluding Reflections”, *Journal of European Integration*, 41 (3), pp. 405-416.
- Magnette, P. y Y. Papadopoulos (2008): *On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way between Hix and Bartolini*, *European Governance Papers*, Bruselas, European Governance Papers (EUROGOV), C-8-01.
- Maier, et al. (2017): “This time it’s different? Effects of the Eurovision Debate on young citizens’ and its consequence for EU democracy – evidence from a quasi-experiment in 24 countries”, *Journal of European Public Policy*, 25 (4), pp. 606-629.
- Mair P. y J. Thomassen (2000): “Political Representation and Government in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 17 (1), pp. 20–35.
- Mortera, C. (2019): *Cuando Bruselas se cree Washington: los exámenes del parlamento europeo a la comisión*. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/cuando-bruselas-se-cree-washington-los-examenes-del-parlamento-europeo-a-la-comision/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Müller Gómez, J. y W. Wessels (2017): “Spitzenkandidaten 2.0: Initial Deficits and Prospects for 2019”, en L. Vai, P. D. Tortola y N. Pirozzi, eds., *Governing Europe: How to Make the EU More Efficient and Democratic*, Bruselas, P.I.E-Peter Lang, pp. 49-72.
- Padoa-Schioppa, T. (1998): *De la monnaie unique au scrutin unique*, Paris, Notre Europe-Institut Jacques Delors.
- Parlamento Europeo (2019): *The 2019 post-electoral survey, have European elections entered a new dimension? Eurobarometer Survey 91.5*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Parlamento Europeo (2018): *Revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_ES.html [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Parlamento Europeo (2014): *2014 post-electoral survey, European elections 2014 analytical overview*, Public Opinion Monitoring Unit. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analytical_overview_en.pdf [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Parlamento Europeo (2012): *Resolución sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//ES> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Peñalver García, N. y J. Priestley (2015): *The Making of a European President*, Basingtoke, Palgrave Macmillan.
- Piedrafitá, S. y S. Blockmans (2014): *Shifting EU institutional reform into high gear*, Bruselas, Centre for European Policy Studies (CEPS). Disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/shifting-eu-institutional-reform-high-gear-report-ceps-high-level-group/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Politico (2019): *Who killed the Spitzenkandidat?* Disponible en: <https://www.politico.eu/article/who-killed-the-spitzenkandidat-european-parliament-election-2019-transition/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Politico (2018): *European Greens pick favorites for European Commission president*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/european-greens-pick-favorites-for-spitzenkandidaten-race-ska-keller-bas-eickhout/> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Poptcheva, E. M. (2014): *Role and Election of the President of the European Commission*, Bruselas, European Parliament Research Service (EPRS).
- Put, G.-J., S. Van Hecke, C. Cunningham y W. Wolfs (2016): “The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties’ Selection Procedures”, *Politics and Governance*, 4 (1), pp. 9-22.
- Raunio T. y S. Hix (2000): “Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Governmen”, *West European Politics*, 23 (4), pp. 142–68.
- Reif, K., y H. Schmitt (1980): “Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results”, *European Journal of Political Research*, 81 (1), pp. 3-44.
- Russack, S. (2018): *The problem with the Spitzenkandidaten system*, Bruselas, Centre for Policy Studies.
- Schmeer, L. (2019): *The 2019 European elections’ Spitzenkandidaten at a glance*, Bruselas, Eyes on Europe.
- Schmitt, H., S. Hobolt y S. A. Popa (2015): “Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections”, *European Union Politics*, 16 (3), pp. 347-68.
- Suárez Antón, O. (2019): “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea, ¿Guardar las apariencias o garantizar la participación?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 69, pp. 49-83.

- Tajani, A. (2017): *Speech at European Council meeting*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ireland/en/news-press/speech-by-president-antonio-tajani-at-european-council-meeting> [Consulta: 27 de abril de 2020]
- Tilindyte-Humburg, L. (2019): *Election of the President of the European Commission: Understanding the Spitzenkandidaten Process*, Bruselas, European Parliamentary Research Service.
- Van Hecke, S., W. Wolfs y V. De Groof (2018): *25 years of Spitzenkandidaten: What does the future hold?*, Bruselas, Wilfried Martens Centre for European Studies.
- Von der Leyen, U. (2019): *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf [Consulta: 27 de abril de 2020]