



Bruselas, 14 de octubre de 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De: Servicio Jurídico

Asunto: La propuesta de Ley Electoral: compatibilidad con los Tratados

I. INTRODUCCIÓN

1. En sus reuniones de los días 1 de junio y 15 de julio de 2022, el Grupo «Asuntos Generales» examinó la propuesta, presentada por el Parlamento Europeo, de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aprobada por el Parlamento Europeo (PE) el 3 de mayo de 2022² (en lo sucesivo, «la propuesta del PE»), y solicitó al Servicio Jurídico del Consejo (SJC) que examinara la compatibilidad de dicha propuesta con los Tratados.

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (documento 9333/22).

2. En respuesta a dicha petición, el presente dictamen evalúa las principales cuestiones jurídicas que plantea la propuesta del PE, a saber: el respeto del principio de subsidiariedad y del principio de proporcionalidad, así como la compatibilidad con los Tratados de una circunscripción de la Unión con arreglo al artículo 14, apartado 2, del TUE y del proceso de candidatos cabeza de lista. Por lo demás, el SJC se remite, en particular, a su dictamen de 15 de marzo de 2016³ sobre la propuesta del PE, de 11 de noviembre de 2015, de Decisión del Consejo por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo⁴ que, a pesar de algunos cambios en la presente propuesta del PE en comparación con la propuesta de 2015, sigue siendo pertinente, en particular en lo que respecta a los artículos 3 y 10 de la actual propuesta del PE sobre las disposiciones nacionales y los principios de selección de candidatos⁵, así como al artículo 6 de la actual propuesta del PE sobre el ejercicio del derecho de voto⁶. Además, el SJC volverá a tratar, según proceda, otras cuestiones jurídicas que puedan surgir en el transcurso del debate sobre la propuesta del PE.

II. MARCO JURÍDICO

3. La propuesta del PE se basa en el artículo 223, apartado 1, del TFUE, según el cual:

«El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Dichas disposiciones entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

³ ST 7038/16.

⁴ ST 14743/15.

⁵ Véanse los apartados 40 a 52 del documento ST 7038/16.

⁶ Véanse los apartados 61 a 65 del documento ST 7038/16.

III. CONFORMIDAD CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

4. Con arreglo al párrafo primero del artículo 5, apartado 3, del TUE: *«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».*
5. En virtud del artículo 223, apartado 1, del TFUE, el Consejo, con la aprobación del PE tiene la potestad de establecer las disposiciones necesarias para la elección de los diputados, bien de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, bien de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. Dado que tanto un procedimiento uniforme como unos principios comunes a todos los Estados miembros únicamente pueden establecerse, por definición, a nivel de la Unión, puede afirmarse que el acto que debe adoptarse en virtud del artículo 223, apartado 1, del TFUE se inscribe en el ejercicio de una competencia de la Unión Europea relativa a su funcionamiento, que, por su naturaleza, solo puede ser ejercida por la propia Unión, con la consecuencia de que no deben aplicarse el principio de subsidiariedad ni el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Protocolo n.º 2)⁷.
6. Dicho esto, el PE parece aceptar que se aplique el principio de subsidiariedad, ya que afirma en términos generales que su propuesta se ajusta a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (considerando 23 de la propuesta del PE). En efecto, en la medida en que la propuesta del PE no prevé un procedimiento electoral completamente uniforme, sino que establece determinados principios comunes (véase el apartado 16 siguiente) que, en determinados casos, deben completarse con disposiciones nacionales (como se indica en el artículo 1, apartado 1, de la propia propuesta), sería necesario justificar las decisiones adoptadas por el legislador en cuanto a la intensidad de su intervención reguladora, aplicando en esencia los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:C:2022:98, apartado 241.

7. A tal efecto, el artículo 5 del Protocolo n.º 2 exigiría que el PE justificara su proyecto de acto legislativo en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad mediante una ficha con pormenores sustentada en *«indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos»*. La propuesta del PE debe incluir también *«elementos que permitan evaluar el impacto financiero»* y *«[tener] debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar»*.
8. El PE no ha presentado semejante ficha pormenorizada, si bien esta resultaría esencial para que el Consejo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros⁸ pudieran evaluar la conformidad del acto con el principio de subsidiariedad y, en última instancia, el Tribunal de Justicia pudiera ejercer su control sobre la validez del acto, que abarca también el respeto del principio de subsidiariedad⁹, incluido el respeto tanto de los requisitos de fondo previstos en el artículo 5, apartado 3, del TUE como de los requisitos de procedimiento establecidos en el Protocolo n.º 2¹⁰.
9. Por lo tanto, el Consejo puede pedir al PE que aduzca motivos adicionales para la propuesta. No obstante, corresponde en última instancia al Consejo, como autor del acto legislativo que debe adoptarse, garantizar su conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁸ Cinco Parlamentos nacionales —el Parlamento irlandés (documento 12148/22), el Parlamento sueco (Riksdagen) (documento 10652/22), el Senado del Reino de los Países Bajos (documento 12153/22), la Cámara de Representantes del Reino de los Países Bajos (documento 12266/22) y el Parlamento danés (Folketinget) (documento 12267/22)— han emitido dictámenes motivados con arreglo al artículo 6 del Protocolo n.º 2, que el PE está obligado a tener en cuenta de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Protocolo n.º 2.

⁹ Sentencia de 9 de octubre de 2001, Países Bajos/Parlamento Europeo y Consejo, C-377/98, EU:C:2001:523, apartados 30 a 33; sentencia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, apartados 180 a 183; sentencia de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449, apartados 104 a 108.

¹⁰ Sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento Europeo y Consejo, C-358/14, EU:C:2016:323, apartado 113.

10. En este contexto, cabe señalar que algunas disposiciones de la propuesta del PE, como las del artículo 10 relativas a la selección de los candidatos y, por tanto, a la fase preelectoral, trascienden la adopción de «disposiciones necesarias para hacer posible la elección» de los diputados al Parlamento Europeo en el sentido del artículo 223, apartado 1, del TFUE. Por lo que respecta a dichas normas, es preciso demostrar más claramente un vínculo suficiente con el procedimiento electoral¹¹, por lo que conviene que el Consejo invite al PE a que facilite la justificación necesaria a este respecto.

IV. FORMA DEL ACTO Y CONFORMIDAD CON EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

11. El artículo 5, apartado 4, párrafo primero, del TUE, establece que *«[e]n virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados»*.
12. Cabe recordar de entrada que el Consejo goza de la máxima discrecionalidad posible en el ejercicio de su competencia en virtud del artículo 223, apartado 1, del TFUE y no está vinculado por el ámbito de aplicación ni por el objeto de la propuesta del PE¹², ni tampoco en lo que atañe a la forma del acto propuesto. En efecto, el artículo 223, apartado 1, del TFUE no especifica qué tipo de acto ha de adoptarse, sino que se limita a prever que el Consejo *«establecerá las disposiciones necesarias»*. En tal caso, el artículo 296, párrafo primero, del TFUE establece que las instituciones decidirán el tipo de instrumento, es decir, si adoptan un reglamento, una directiva o una decisión, *«en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad»*.

¹¹ Véase, en este sentido, el dictamen del SJG de 15 de marzo de 2016, documento 7038/16, apartado 42.

¹² Véase el dictamen de 15 de marzo de 2016, documento 7038/16, apartados 7 y 8, que presenta argumentos más detallados.

13. A este respecto, conviene recordar que existe una graduación entre los distintos tipos de instrumentos previstos en el artículo 288 del TFUE en lo que se refiere a su intensidad reguladora y, del mismo modo, al grado en que limitan el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros.
- a) A tenor del artículo 288, párrafo segundo, del TFUE, el reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Según reiterada jurisprudencia, el reglamento forma parte automáticamente del ordenamiento jurídico de todo Estado miembro, sin que sea necesario su incorporación en modo alguno¹³. No obstante, puede suceder que algunas de sus disposiciones requieran para su ejecución la adopción de medidas de aplicación por parte de los Estados miembros¹⁴. El Tribunal de Justicia ha declarado que, debido a su naturaleza y a su función en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, los reglamentos tienen efecto directo y, como tales, pueden crear derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger¹⁵.
- b) El artículo 288 del TFUE, párrafo tercero, establece que la directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. A diferencia de los reglamentos, las directivas no son, por tanto, directamente aplicables en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y deben incorporarse al Derecho nacional¹⁶. Según reiterada jurisprudencia, la obligación de los Estados miembros, derivada de una directiva, de alcanzar el resultado que esta prevé y su deber, conforme al artículo 4 del TUE, apartado 3, y al artículo 288 del TFUE de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales¹⁷. Siempre que las disposiciones de una directiva resulten incondicionales y suficientemente precisas, los particulares podrán invocarlas frente al Estado, en particular cuando este no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva¹⁸.

¹³ Sentencia de 14 de julio de 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 y C-27/10, EU:C:2011:484, apartado 66.

¹⁴ Sentencia de 15 de junio de 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, apartados 109 y 110 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Sentencia de 14 de diciembre de 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, apartado 9. sentencia de 17 de mayo de 1972, Leonesio, 93/71, EU:C:1972:39, apartados 5 y 22.

¹⁶ Sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica 102/79, EU:C:1980:120, apartado 12.

¹⁷ Sentencia de 17 de marzo de 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, apartado 31 y jurisprudencia citada.

¹⁸ Sentencia de 24 de noviembre de 2011, ASNEF/FECEMD, C-468/10 y C-469/10, EU:C:2011:777, apartado 51 y jurisprudencia citada.

c) En virtud del artículo 288 del TFUE, párrafo cuarto, la decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos. De ello se desprende que la decisión no necesariamente se dirige a personas concretas y puede tener un alcance general. En efecto, las instituciones han venido utilizando la decisión como forma al adoptar actos basados en disposiciones del Tratado que no requieren el empleo de un instrumento jurídico concreto¹⁹ o para su organización interna²⁰. Las decisiones dirigidas a los Estados miembros son vinculantes para todas las instituciones del Estado de que se trate, incluido el poder judicial. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, en virtud de la primacía del Derecho de la Unión, a abstenerse de aplicar cualquier disposición interna cuya aplicación pudiera obstaculizar la ejecución de una decisión²¹. Dadas ciertas condiciones, una decisión dirigida a todos los Estados miembros puede producir un efecto directo en el sentido de que un particular podría prevalerse de ella en un litigio que le opusiese a una autoridad estatal²². En este sentido, es preciso comprobar si la naturaleza, el contexto y el tenor de la disposición en cuestión pueden producir efectos directos en la relación jurídica entre el destinatario del acto y terceros²³.

14. La elección entre los instrumentos jurídicos citados debe guiarse, en particular, por el principio de proporcionalidad, que exige que las acciones sean «adecuadas» para alcanzar sus objetivos y no vayan más allá de lo que es «necesario» a tal efecto. Cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos²⁴.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, DO L 178 de 16.7.2018, p. 1.

²⁰ Véanse, por ejemplo, la Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 325 de 11.12.2009, p. 35), y la Decisión 2013/488/UE del Consejo, de 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (DO L 274 de 15.10.2013, p. 1).

²¹ Sentencia de 21 de mayo de 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, apartado 17; sentencia de 30 de abril de 2020, D. Z., C-584/18, EU:C:2020:324, apartados 49 a 63.

²² Sentencia de 21 de mayo de 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, apartado 10.

²³ Sentencia de 6 de octubre de 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, apartado 6.

²⁴ Véase, p. ej., la sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo, C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 55 y jurisprudencia citada. sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento Europeo y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 76, y jurisprudencia citada.

15. Como se ha indicado, en virtud del artículo 223, apartado 1, del TFUE, el Consejo tiene la potestad de establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de los diputados, bien de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, o bien de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. Ambas opciones suponen diferencias con respecto a la intensidad reguladora de las disposiciones adoptadas a escala de la Unión.
- En el caso de que el Consejo optara por establecer un procedimiento uniforme, el reglamento podría ser el instrumento más adecuado. En efecto, optar por un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para la elección de los diputados al Parlamento Europeo exige un nivel elevado de armonización, lo cual puede lograrse de la mejor manera con un reglamento, habida cuenta de las características que presenta y que hemos tratado ya en el apartado 13, letra a)²⁵.
 - Si, por el contrario, el Consejo quisiese limitar su intervención regulatoria a la definición de unos principios comunes, podría resultar apropiado elegir una forma menos intensa del acto legislativo, como la directiva o la decisión, por cuanto estas darían a los Estados miembros margen para decidir la forma y los métodos de consecución de los objetivos comunes establecidos a escala de la Unión.

²⁵ No obstante, cabe señalar que, dado que el artículo 223, apartado 1, del TFUE permite explícitamente al Consejo establecer un procedimiento uniforme, esta opción no puede excluirse *a priori* en virtud del principio de proporcionalidad.

16. Del artículo 1 de la propuesta del PE se desprende que su propósito es establecer las disposiciones relativas a la elección de diputados al Parlamento Europeo *«de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme en lo que respecta a la circunscripción de la Unión a que se refiere el artículo 15 y con principios comunes a todos los Estados miembros»*. Sin embargo, en esencia, la propuesta del PE contiene una combinación de elementos de procedimiento uniforme y de principios comunes, con respecto tanto a la circunscripción de la Unión como a las circunscripciones nacionales.
- Las disposiciones que establecen elementos de un procedimiento uniforme son, por ejemplo, las relativas al derecho de sufragio activo (artículo 4, apartados 1, y 2), el derecho de sufragio pasivo (artículo 5), la elaboración de los censos electorales (artículo 9), la presentación de las listas de candidatos (artículo 11), el sistema electoral (artículo 12), la jornada electoral (artículo 19) y la Autoridad Electoral Europea (artículo 28).
 - Las disposiciones que establecen principios comunes, que dejan un cierto margen a los Estados miembros para la consecución de dichos principios, son, por ejemplo, las relativas a la prevención del doble voto (artículo 4, apartado 3), el ejercicio del derecho de sufragio activo (artículo 6), la accesibilidad (artículo 7) y las medidas para garantizar la fiabilidad y el secreto del voto por correo (artículo 8, apartado 1).
17. Cabe afirmar que las disposiciones de la propuesta del PE que establecen los elementos del procedimiento uniforme prevalecen en número e importancia, de modo que la forma del reglamento parece apropiada conforme al tenor actual del texto.

18. No obstante, en el ejercicio de su amplio margen de apreciación, el Consejo también tiene la potestad de adoptar un acto que combine elementos de un procedimiento uniforme y otros que establezcan principios comunes y de modificar el equilibrio propuesto por el PE entre los dos tipos de elementos. En última instancia, la elección del tipo de instrumento adecuado dependerá, por tanto, de su contenido final y del nivel de intensidad normativa al que aspire el legislador de la Unión. Para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control, la elección debe motivarse en los considerandos del acto (véase el punto 8 anterior y la jurisprudencia citada).
19. Asimismo, cabe señalar que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión²⁶, las medidas de aplicación directa adoptadas por las instituciones, en particular los reglamentos y las decisiones cuyos destinatarios son los Estados miembros, dejan automáticamente sin aplicación cualquier disposición contraria del Derecho nacional vigente e impiden la adopción de nuevas medidas legislativas nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas de la Unión²⁷. Según reiterada jurisprudencia, el mantenimiento, en la legislación de un Estado miembro, de una norma incompatible con una disposición del Derecho de la Unión genera ambigüedad e incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen los particulares para invocar el Derecho de la Unión. Por lo tanto, mantener tal norma constituye un incumplimiento por parte de dicho Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado²⁸. Además, se recuerda que, independientemente del tipo de acto de la Unión jurídicamente vinculante, los Estados miembros tienen la obligación general de «*adoptar todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución [de dichos actos]*» (artículo 291, apartado 1, del TFUE).

²⁶ Véase la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/E.N.E.L, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 17.

²⁸ Sentencia de 18 de enero de 2001, Comisión/Italia, C-162/99, EU:C:2001:35, apartado 33 y jurisprudencia citada.

V. COMPATIBILIDAD DE UNA CIRCUNSCRIPCIÓN DE LA UNIÓN CON EL ARTÍCULO 14, APARTADO 2, DEL TUE

20. Según el considerando 9 de la propuesta del PE: *«[e]s preciso crear, junto con las circunscripciones nacionales, una circunscripción de la Unión, cuyas listas estén encabezadas por el candidato de cada familia política al cargo de presidente de la Comisión, al objeto de reforzar la dimensión democrática y paneuropea de las elecciones europeas».*
21. El artículo 12, apartado 1, de la propuesta del PE establece que cada votante tendrá dos votos, uno para elegir a los diputados en las circunscripciones nacionales y otro para elegir a los diputados en la circunscripción de la Unión.
22. El artículo 15, apartado 1, de la propuesta del PE tiene el siguiente tenor:
- «Tras la entrada en vigor del presente Reglamento habrá una circunscripción electoral formada por todo el territorio de la Unión Europea de la que saldrán elegidos veintiocho diputados al Parlamento Europeo en la primera elección de diputados al Parlamento Europeo.*
- Para las elecciones posteriores de los diputados al Parlamento Europeo, el tamaño de la circunscripción de la Unión se determinará mediante la Decisión del Consejo Europeo por la que se fije la composición del Parlamento Europeo».*
23. Independientemente de la cuestión de la compatibilidad de la circunscripción de la Unión que se propone con el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, que se tratará más adelante, cabe señalar de entrada que el artículo 15, apartado 1, de la propuesta del PE no respeta el reparto de competencias entre el Consejo Europeo y el Consejo previsto en los Tratados.
24. A tenor del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE, compete *«[a]l Consejo Europeo adoptar[...] por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero».* El tamaño de la circunscripción de la Unión constituye un elemento que repercute directamente en la composición del Parlamento Europeo, por cuanto determinaría el número de diputados cuyos escaños no se asignarían a Estados miembros concretos. Por consiguiente, la determinación del tamaño de la circunscripción de la Unión es competencia del Consejo Europeo, que ha de actuar con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE.

25. A su vez, el artículo 223, apartado 1, del TFUE constituye la base jurídica para la adopción por el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo especial previsto en dicho artículo, de *«las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo [...]»*. En virtud de esta disposición, por tanto, el Consejo puede establecer las disposiciones sobre el procedimiento electoral, incluidas las normas que hayan de aplicarse a la elección de los diputados al Parlamento Europeo en la circunscripción de la Unión, pero no puede determinar su tamaño, pues es una prerrogativa del Consejo Europeo. Así pues, el artículo 15, apartado 1, de la propuesta del PE debe modificarse en consecuencia, y el Consejo Europeo, a tenor del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE, debe adoptar a su debido tiempo la decisión necesaria por la que se determine el tamaño de la circunscripción de la Unión. En cambio, se basan correctamente en el artículo 223, apartado 1, del TFUE las disposiciones necesarias para la elección de los diputados al Parlamento Europeo por la circunscripción de la Unión (artículo 15, apartados 2 a 13, de la propuesta del PE) y las demás disposiciones de la propuesta del PE que se aplican igualmente a la elección de los diputados al Parlamento Europeo en las circunscripciones nacionales y en la circunscripción de la Unión.
26. Según el artículo 15, apartado 3, de la propuesta del PE, todas las entidades electorales europeas contempladas en el artículo 2 podrán presentar listas de la Unión, que incluirán un número de candidatos igual al número de diputados que vayan a ser elegidos por la circunscripción de la Unión. El concepto de «lista de la Unión» se define como *«lista de candidatos presentada para la circunscripción de la Unión por una entidad electoral europea»* (artículo 2, apartado 9, de la propuesta del PE).
27. Se plantea la cuestión de la compatibilidad de la circunscripción de la Unión con el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, cuestión que el PE ha abordado en su Resolución legislativa en la que afirma que, a su parecer, es compatible con el Tratado²⁹.
28. El artículo 14, apartado 2, párrafo primero, dispone lo siguiente:
- «El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños».*

²⁹ Véase el apartado 19 de la Resolución legislativa del PE.

29. Dado que esta disposición establece varias condiciones relacionadas con la composición del PE, procede examinar cada una de ellas por separado.

A) Representación de los ciudadanos de la Unión (primera frase)

30. La primera frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE dispone que «[e]l Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión»³⁰. Ello es coherente con el artículo 10, apartado 2, del TUE, que establece que los «ciudadanos [es decir, los ciudadanos de la Unión definidos en el artículo 9 del TUE y en el artículo 20, apartado 1, del TFUE] estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo». Ambas disposiciones sustituyeron al antiguo artículo 189 del Tratado CE, el cual disponía, antes del Tratado de Lisboa, que el PE estaba compuesto por «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad».
31. A la luz de estas disposiciones, es evidente que tanto los diputados al Parlamento Europeo que han de ser elegidos en circunscripciones nacionales como los que han de ser elegidos en la circunscripción de la Unión representan a los ciudadanos de la Unión. Este punto se reafirma en el artículo 12, apartado 2, de la propuesta del PE, donde se dispone lo siguiente: «Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos representantes de los ciudadanos de la Unión con arreglo a una representación de tipo proporcional, tanto en las circunscripciones nacionales como en la circunscripción de la Unión». De ello se desprende que las disposiciones de la propuesta del PE en relación con la lista de la Unión respetan la condición que se establece en la primera frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, a saber: que el PE estará «compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión».

³⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, Rivière y otros/Parlamento Europeo, T-88/20, EU:T:2021:664, apartado 49.

B) Un máximo de 751 diputados en total (segunda frase)

32. La segunda frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE establece que el número de diputados al Parlamento Europeo *«no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente»*.
33. Dado que el PE cuenta actualmente con setecientos cinco diputados, esto significa que el Consejo Europeo podría decidir que se eligiese un máximo de cuarenta y seis diputados por la circunscripción de la Unión. Por lo tanto, la cifra de veintiocho diputados electos procedentes de dicha lista que prevé el PE, no superaría el umbral de los setecientos cincuenta y un diputados en total. Por supuesto, corresponderá al Consejo Europeo, al que, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE, compete determinar el tamaño de la circunscripción de la Unión, garantizar que se respete esta condición en su futura decisión.

C) La representación de los ciudadanos debe ser decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y sin que se asigne a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños (tercera y cuarta frases)

34. La tercera y la cuarta frases del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE establecen que *«la representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis disputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños»*.

35. Los principios de aplicación del artículo 14, apartado 2, del TUE se especifican en el artículo 1 de la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del PE³¹ de la siguiente manera:

- «— *el reparto de escaños en el Parlamento Europeo respetará plenamente los límites mínimos y máximos fijados por el TUE para cada Estado miembro, con el fin de reflejar de la forma más precisa posible el tamaño de las respectivas poblaciones de los Estados miembros,*
- *la proporcionalidad decreciente se definirá de la siguiente manera: la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro antes de redondear las cifras variará en función de su población respectiva, de forma que cada uno de los diputados al Parlamento Europeo procedentes de un Estado miembro más poblado represente a un mayor número de ciudadanos que cada uno de los diputados al Parlamento Europeo procedentes de un Estado miembro menos poblado, y a la inversa, que cuanto mayor sea la población de un Estado miembro, mayor sea el número de escaños en el Parlamento Europeo al que ese Estado tenga derecho,*
- *el reparto de escaños en el Parlamento Europeo debe reflejar la evolución demográfica de los Estados miembros».*

³¹ DO L 164 de 2.7.2018, p. 1.

36. El artículo 15, apartados 9 y 10, de la propuesta del PE establece un sistema destinado a garantizar un equilibrio dentro de las listas de la Unión entre tres grupos de Estados miembros determinados en función del tamaño de su población³². Partiendo del supuesto de que la circunscripción de la Unión estaría compuesta por veintiocho escaños, el artículo 15, apartado 10, de la propuesta del PE impone una variación del orden de los candidatos residentes en cualquiera de los Estados miembros en cada uno de los tres grupos de Estados miembros hasta el puesto catorce de la lista, por ser este el número máximo de diputados que con mayor probabilidad vayan a ser elegidos en cada lista. Tal y como se puede ver en el anexo II de la propuesta del PE, así se garantizará una distribución equitativa de los escaños entre las tres «cestas» de los Estados miembros, pertenecientes respectivamente al grupo de los cinco Estados miembros más poblados (grupo A, con un tamaño de población de entre 37,9 y 83,1 millones de habitantes), al grupo de diez Estados miembros medianos (grupo B, con un tamaño de entre 6,9 y 19,3 millones de habitantes) y al grupo de los doce Estados miembros más pequeños (grupo C, con un tamaño de entre 0,5 y 5,8 millones de habitantes).
37. Si bien este sistema se propone garantizar el equilibrio geográfico entre los diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión, también respeta el principio de proporcionalidad decreciente. En efecto, el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, recogido en el artículo 1, segundo guion, de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo, no define este principio en términos matemáticos precisos, sino que, en esencia, se limita a intentar garantizar una correlación significativa entre la población de cada Estado miembro y el número de diputados al Parlamento Europeo que representan a los ciudadanos en cada Estado miembro, reflejando así la evolución demográfica en los Estados miembros.

³² En esencia, el sistema prevé que las listas de la Unión se dividan en secciones de tres puestos consecutivos. Cada uno de esos tres puestos se cubrirá con un candidato procedente de cada uno de los tres grupos de Estados miembros definidos en el anexo I atendiendo al criterio de población. El orden de los candidatos residentes en cualquiera de los Estados miembros en cada uno de estos tres grupos de Estados miembros variará en cada sección de tres puestos hasta el puesto catorce. Por lo tanto, es posible que los candidatos de cada una de estas secciones procedan del mismo Estado miembro incluido dentro del grupo de Estados miembros que corresponda (A, B o C). Entre el puesto quince y el veintiocho no se aplican restricciones en cuanto al orden de los candidatos en cada sección de tres puestos. Evidentemente, habría que adaptar las cifras en caso de que el Consejo Europeo optara por asignar un tamaño diferente a la circunscripción de la Unión.

38. El sistema propuesto por el PE parece garantizar esta correlación significativa. En efecto, el sistema que se ha descrito en el apartado 36 garantiza que los diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión residentes en uno de los cinco Estados miembros más poblados (grupo A) representarán a más ciudadanos que los residentes en los diez Estados miembros medianos (grupo B), que, a su vez, representarán a más ciudadanos que los residentes en los doce Estados miembros más pequeños (grupo C), de forma que se cumple el primer requisito establecido en el artículo 1, segundo guion, de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo. Por otra parte, este sistema garantiza también que, entre los diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión, aquellos que residan en los Estados miembros más poblados estarán representados en mayor número que los residentes en los Estados miembros menos poblados, cumpliendo así en esencia el segundo requisito establecido en el artículo 1, segundo guion, de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo. Además, el PE prevé que el número de diputados que se elijan en la circunscripción de la Unión sea relativamente pequeño (veintiocho de un total de setecientos treinta y tres diputados). Por lo tanto, se mantiene el efecto útil del principio de proporcionalidad decreciente establecido en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE.
39. En cualquier caso, corresponderá al Consejo Europeo, por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE, fijar el número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión que, a su parecer, sea conforme a los principios contemplados en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE y, en caso necesario, adaptar en consecuencia los principios de aplicación de dicha disposición establecidos en el artículo 1 de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo.

40. Cabe señalar asimismo que, como ya ocurre con las circunscripciones nacionales, el criterio que se aplica en el proceso de asignación de candidatos en listas de la Unión a un determinado Estado miembro no es el de nacionalidad, sino el de residencia [véanse el artículo 20, apartado 2, letra b), del TFUE y el artículo 15, apartado 10, de la propuesta del PE]. El establecimiento de secciones de tres puestos tiene por objeto garantizar una representación adecuada de los votantes de Estados miembros con tamaños de población diferentes, sin fijar de antemano la posición en la lista de un candidato residente en un Estado miembro determinado. Corresponde a cada entidad electoral europea determinar el orden de los candidatos dentro de cada sección de tres puestos de su lista de la Unión (véase el artículo 15, apartado 10, de la propuesta del PE).
41. Queda por examinar si la introducción de una circunscripción de la Unión es compatible con la cuarta frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, según el cual «*[n]o se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños*».
42. A tal efecto, es necesario leer conjuntamente la primera y la cuarta frases del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE.
43. La primera frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE establece: «*El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión*». Con arreglo a lo que se ha establecido en el presente documento (apartados 30 y 31), este punto se respeta tanto en relación con los diputados al Parlamento Europeo elegidos en las circunscripciones nacionales como los elegidos en la circunscripción de la Unión.
44. A continuación, el concepto de «*asignación*» de escaños a los Estados miembros, utilizado en la cuarta frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, debe interpretarse en el sentido de que existe la garantía de que cada Estado miembro tiene derecho a un número predefinido de diputados al Parlamento Europeo residentes en dicho Estado miembro, con independencia del resultado de las elecciones. Esta garantía se concede a cada Estado miembro en el artículo 3 de la Decisión 2018/937 del Consejo Europeo, adoptada en virtud del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del TUE, que establece, para cada Estado miembro, el número de diputados que se le asignan.

45. Sin embargo, esta asignación para cada Estado miembro no existe en el sistema propuesto por el PE para la elección de los diputados al Parlamento Europeo en la circunscripción de la Unión.

- En primer lugar, dicho sistema no se basa en el criterio de la residencia de un candidato en un Estado miembro determinado, sino en el criterio de su residencia en uno de los Estados miembros pertenecientes respectivamente a uno de los tres grupos de Estados miembros que se definen en el anexo I de la propuesta del PE.
- En segundo lugar, cada entidad electoral europea es libre de determinar el orden de los candidatos dentro de cada sección de tres puestos de su lista de la Unión (artículo 15, apartado 10, de la propuesta del PE).
- En tercer lugar, el reparto de los escaños entre las listas de la Unión en función de los resultados agregados en la circunscripción de la Unión ha de realizarse con arreglo al método D'Hondt (artículo 15, apartado 12, de la propuesta del PE).

46. Por todo ello, resulta imposible preestablecer el número de diputados al Parlamento Europeo residentes en un determinado Estado miembro que vayan a ser elegidos en la circunscripción de la Unión. Así pues, la cuarta frase del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE, relativa a la asignación de escaños a los distintos Estados miembros no puede interpretarse en el sentido de que se aplica a los diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión, sino únicamente a los diputados al Parlamento Europeo elegidos en circunscripciones nacionales, ya que solo se asignan escaños a Estados miembros específicos en relación con esos diputados.
47. Esta conclusión se ve también corroborada por el artículo 27, apartados 2, y 6, de la propuesta del PE, según el cual los escaños vacantes de los diputados al Parlamento Europeo elegidos en la circunscripción de la Unión deben cubrirse con el siguiente candidato de la lista en la que haya sido elegido inicialmente el diputado que deje el escaño vacante, por orden de precedencia. Por lo general, el nuevo diputado no será residente en el mismo Estado miembro que aquel cuyo mandato haya finalizado.
48. Habida cuenta de lo que antecede, el establecimiento de una lista de la Unión, tal como se prevé en la propuesta del PE, parece respetar las condiciones establecidas en las tercera y cuarta frases del artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE. Ahora bien, el legislador podría considerar oportuno mejorar la redacción del artículo 15 de la propuesta del PE, por ejemplo, para reforzar el equilibrio geográfico entre los diputados al Parlamento Europeo que deban ser elegidos en la circunscripción de la Unión.

VI. EL PROCESO DE CABEZAS DE LISTA (SPITZENKANDIDATEN)

49. En los considerandos 8 y 9 de su propuesta, el PE propone un proceso de cabezas de lista (*Spitzenkandidaten*) con vistas a elegir al futuro presidente de la Comisión, que el PE vincula al establecimiento de una circunscripción de la Unión. En esencia, de estos considerandos se desprende que las listas de la Unión que elaboren las entidades electorales europeas deberán estar encabezadas por el candidato de cada familia política a presidente de la Comisión, el cual debe tener la posibilidad de respaldar un programa electoral común en todos los Estados miembros. En virtud de un acuerdo político entre las entidades políticas europeas, al candidato cabeza de lista de la entidad política europea que haya obtenido el mayor número total de escaños se le debe encomendar en primer lugar la labor de formar una mayoría de coalición en el Parlamento recién elegido para designar a un candidato al cargo de presidente de la Comisión. Además, *«[c]omo parte integrante del proceso de designación de candidatos, el presidente del Consejo Europeo debe consultar a dichos líderes de las entidades políticas y grupos parlamentarios europeos. El proceso de candidatos cabeza de lista podría oficializarse a través de un acuerdo político entre las entidades políticas europeas y de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento y el Consejo Europeo»* (véase el considerando 8, *in fine*).
50. Estos considerandos no van acompañados de las disposiciones correspondientes en la parte dispositiva de la propuesta de Reglamento. Es evidente que, si el Consejo las aceptara, se interpretarían como una expresión de la aceptación política del Consejo del proceso propuesto por el PE. Sin embargo, este proceso plantea problemas considerables desde el punto de vista jurídico, por los motivos que se exponen a continuación.
51. El artículo 17, apartado 7, del TUE, reza lo siguiente:

«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».

52. Dicha disposición se especifica en la Declaración n.º 11³³, en virtud de la cual «antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, en el marco que se estime más oportuno». «Dichas consultas [...] versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo». Asimismo, de la Declaración n.º 6³⁴ se desprende que «[e]n la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Alto Representante de la Unión [...] deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros».
53. De ello se deduce, en primer lugar, que corresponde al Consejo Europeo proponer al PE el candidato a Presidente de la Comisión. El Consejo no desempeña ningún papel en este proceso y, por lo tanto, en un acto adoptado sobre la base del artículo 223, apartado 1, del TFUE, no puede contraer compromisos políticos, mediante considerandos, sobre asuntos que el Tratado reserva al Consejo Europeo.
54. En segundo lugar, en el marco establecido por el artículo 17, apartado 7, del TUE y por las Declaraciones n.ºs 6 y 11 (véase el apartado 52), el Consejo Europeo dispone de un amplio margen de apreciación en la elección del candidato a Presidente de la Comisión. Sin embargo, el establecimiento o el refuerzo de una práctica de cabezas de lista, tal como propone el PE, reduciría considerablemente, si no excluiría, este margen de apreciación. El hecho de que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se pida al PE que «elija» al Presidente de la Comisión, y ya no que «apruebe» su nombramiento, debe entenderse como una expresión de la dimensión política de la relación entre el PE y la Comisión, pero no tiene ninguna consecuencia en lo tocante al papel y a las prerrogativas del Consejo Europeo en el procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión³⁵.
55. De lo anterior se desprende que el proceso previsto de cabezas de lista (*Spitzenkandidaten*) alteraría profundamente, en detrimento del Consejo Europeo, la configuración constitucional de la Unión y el equilibrio institucional consagrado en los Tratados. Por consiguiente, conviene suprimir los considerandos 8 y 9 de la propuesta del PE.

³³ Aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

³⁴ Aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

³⁵ Véase, en este sentido, el dictamen del SJC de 15 de marzo de 2016, documento 7038/16, apartado 27.

VII. CONCLUSIONES

56. Habida cuenta de lo anterior, el Servicio Jurídico del Consejo estima lo siguiente:

- a) cabe afirmar que el acto que debe adoptarse en virtud del artículo 223, apartado 1, del TUE se inscribe en el ejercicio de una competencia de la Unión relativa a su funcionamiento que, por su naturaleza, solo puede ser ejercida por la propia Unión; no obstante, en la medida en que la propuesta del PE no prevé un procedimiento electoral completamente uniforme, sino que también establece determinados principios comunes, es necesario justificar, en una exposición de motivos adecuada, las decisiones que adopta el legislador en lo que respecta a la intensidad de su intervención reguladora;
- b) la circunscripción de la Unión que se propone es compatible con el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del TUE;
- c) los considerandos 8 y 9 de la propuesta del PE relativos al proceso de cabezas de lista (*Spitzenkandidaten*) para la elección del futuro presidente de la Comisión alterarían profundamente, en detrimento del Consejo Europeo, la configuración constitucional de la Unión y el equilibrio institucional consagrado en los Tratados, por lo que deben suprimirse.