

LA CONSTRUCCIÓN DE GARANTÍAS ELECTORALES COMUNES POR LA UNIÓN EUROPEA*

THE CONSTRUCTION OF COMMON ELECTORAL SAFEGUARDS BY THE EUROPEAN UNION

Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0001-8051-2345>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

RESUMEN

El Tratado de la Unión Europea proclama en su artículo 10 que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. Por este motivo, las garantías electorales son un elemento clave para que tal proclamación pase a tener eficacia normativa. La Unión, sin embargo, no ejerce competencias propias en materia electoral. Incluso las garantías para las elecciones al Parlamento Europeo se apoyan casi totalmente en las que aportan los sistemas electorales de los Estados miembros. No obstante, al analizar la evolución del Derecho de la Unión a partir del Plan de Acción para la Democracia Europea de 2020, se observan cambios, muchos de ellos en relación con la comunicación política y electoral en entornos digitales. Este artículo analiza esa evolución y su repercusión sobre las garantías electorales de los sistemas estatales.

Palabras clave: Plan de Acción para la Democracia europea, Elecciones Europeas, Partidos Políticos Europeos, Publicidad electoral.

Artículos clave: arts. 2, 6, 10 y 19 TUE; arts. 22, 223 y 224 TFUE.

* Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La configuración europea del estado de derecho: Implicaciones en el ámbito nacional» (PID2022-137789NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Resoluciones relacionadas: STJUE de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión contra República Checa, C-808/21; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión contra República de Polonia, C-814/21; STJUE de 18 de abril de 2024, Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II, C-716/22; STC 76/2019 de 22 de mayo.

ABSTRACT

Article 10 of the Treaty on the European Union stipulates that the functioning of the Union is predicated upon the principle of representative democracy. Consequently, electoral guarantees constitute an essential component for ensuring the normative efficacy of this proclamation. Notably, the Union does not exercise autonomous competences in electoral affairs. The guarantees for elections to the European Parliament are, to a significant extent, dependent on those implemented by the electoral systems of the Member States. Nonetheless, an examination of the evolution of Union Law, particularly from the 2020 European Democracy Action Plan, reveals observable changes, many of which pertain to political and electoral communication within digital environments. This article scrutinizes this evolution and its ramifications on the electoral guarantees prevalent in state systems.

Keywords: European Democracy Action Plan, European elections, European Political Parties, Political Advertising.

Key articles: arts. 2, 6, 10 and 19 of the TEU; 22, 223 and 224 of the TFEU

Related decisions: CJEU ruling of October 6th 2015, Delvigne, C-650/13; CJEU ruling of November 19th 2024, Commission vs. Czech Republic, C-808/21; CJEU ruling of November 19th 2024, Commission vs. Poland, C-814/21; CJEU ruling of April 18th 2024, Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II, C-716/22 Spanish CC ruling 76/2019 of Mai 22nd.

SUMARIO: I. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA POR LA UNIÓN EUROPEA. 1. *La democracia en la Unión Europea: del déficit a la defensa.* 2. *Un plan de acción para garantizar elecciones libres en el contexto de las sociedades digitales.* II. LA MATERIA ELECTORAL Y LA UNIÓN EUROPEA. 1. *La materia electoral como ámbito de competencia estatal frente al derecho al sufragio de los ciudadanos europeos.* 2. *Las reglas*

electorales mínimas del DUE. III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS: UNA BASE POTENCIAL PARA ARMONIZAR GARANTÍAS. IV. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA: GARANTÍAS ELECTORALES MEDIANTE REGULACIONES DEL MERCADO. 1. *Garantías específicas.* 2. *Garantías generales.* 3. *Garantías transversales.* V. CONCLUSIONES: UNA INCIDENCIA CRECIENTE EN MATERIA ELECTORAL. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA POR LA UNIÓN EUROPEA

1. *La democracia en la Unión Europea: del déficit a la defensa*

Casi un cuarto de siglo ha transcurrido desde los tiempos en los que, estrenada la centuria presente, Jünger Habermas (2001, p. 17) defendía la necesidad de crear una esfera pública propiamente europea, con los objetivos de mejorar las limitaciones e insuficiencias de las nacionales y de reforzar la legitimidad de la Europa unida. Esos objetivos ponían de manifiesto la necesidad de menguar la alargada sombra del déficit democrático, que enturbiaba la percepción ciudadana de la entente comunitaria y que, tras la aprobación del Tratado de Maastricht, había intensificado su batería crítica, proyectándose sobre la recién nacida Unión Europea¹.

Que la integración supranacional no se diseñó sobre la base del paradigma democrático había sido siempre una evidencia. También lo había sido la preocupación por enmascarar esa carencia mediante la inclusión de órganos, de algún modo, representativos en la estructura institucional comunitaria (Mény, 2011, p. 1288) y mediante declaraciones identitarias, como la de la cumbre de Copenhague en 1973, reivindicativas de los valores democráticos y constitucionales como algo propio (Montesinos Padilla, 2022, p. 289). Sin embargo, no menos cierto fue que las nuevas aspiraciones impulsadas por Maastricht, el camino hacia la moneda única, la aproximación de las políticas de seguridad interior y la tímida afirmación de líneas comunes de defensa europea hicieron más patente lo ausente, dando oportunidad al Tribunal Constitucional alemán para erigirse en guardián de los límites de las competencias atribuidas como valedor de la exigencia democrática².

¹ Desde el punto de vista político, el reproche fue contundente en Dinamarca, que rechazó inicialmente en referéndum la ratificación del tratado y quedó fuera de la política de defensa común (Featherstone, 1994, p. 149). Desde el punto de vista estructural, las fugas de control democrático que provocaba el reparto institucional de las tomas de decisión no habían sido atajadas ni con la elección democrática del Parlamento Europeo (Mény, 2011, p. 1294) ni con el realce de sus funciones legislativas diseñado en Maastricht (Lodge, 1995, p. 223)

² Sentencia Maastricht, BVerfGE 89, 155, de 21 de diciembre de 1993.

Tras una década de debate, en medio de la cual se reformó el artículo 6 del Tratado de la Unión y se adoptó el primer protocolo sobre parlamentos nacionales para reforzar la vinculación de la actual Unión Europea con el principio democrático (Tratado de Ámsterdam, 1997), se alzaron voces disonantes en contestación al reproche de la ilegitimidad. En los años previos a la gran ampliación, la de los países de la Europa del este, y en paralelo al reclamo habermasiano, Moravcsik (2002, p. 605) denunciaba las falacias de la comparativa entre Unión Europea y Estado democrático, al tiempo que alababa las bondades del método comunitario, con su sistema de competencias por atribución ejercidas sobre la base del equilibrio institucional idiosincrático³.

Seguramente, y por más contradictoria y arriesgada que sea esta afirmación, el punto de inflexión del reproche democrático a la Unión se dio con el fracaso de aquel empuje que fue la llamada Constitución europea. Aquel texto no dejaba de ser un tratado internacional que, como afirmó Martín y Pérez de Nanclares (2003, p. 531) ni rompía las inercias del proceso de integración ni creaba un orden jurídico nuevo. No es de extrañar que el proyecto decayera y que la siguiente propuesta, el Tratado de Lisboa, abandonara la etiqueta constitucional. En cierto sentido, a partir de los referéndums que resultaron en rechazo al texto, en Francia y en Países Bajos, el complejo de inferioridad constitucional de la Unión se disipó. Podría decirse que el Tratado de Lisboa, aun reproduciendo en medida muy grande lo contenido en la frustrada constitución (Balaguer Callejón, 2007, p. 20), de alguna manera respaldó las tesis de los voceros disonantes: avaló la adecuación del modelo formal de integración, basado en tratados; demostró que la Unión podía seguir apoyando sus planes de crecimiento en una legitimación que pasara por los Gobiernos democráticos de los Estados miembros; y, con todo ello, reconstituyó

³ El equilibrio institucional comunitario, basado en la cooperación y distribución de funciones entre Comisión, Consejo y Parlamento, sería un principio estructural del diseño de la actual Unión Europea, diferenciado, pero paralelo, al de la separación de poderes en los estados democráticos (Porrás Ramírez, 2012, p. 140). Dentro de ello, también entre nosotros hay autores, como Matia Portilla (2003, p. 193), que, en consonancia con Moravcsik (2002), no tuvieron inconveniente en identificar la legitimidad democrática de la Unión en la formación del Consejo, integrado por representantes de los Gobiernos democráticos de los Estados miembros.

la legitimidad de la construcción jurídica e institucional propia de los tratados comunitarios, tal y como habían venido evolucionando desde la década de los años cincuenta del siglo anterior.

En definitiva, Lisboa hizo ver lo innecesario, e impertinente, de que la estructura de la Unión respondiera a parámetros paralelos a los del constitucionalismo democrático estatal. Y esto no es lo único que hizo el Tratado de Lisboa en favor de la dimensión democrática de la Unión. Hizo algo todavía más original, o, si se permite repetir el término, algo idiosincrático que sorprendentemente daría un giro a la posición de su poder supranacional en relación con la legitimidad democrática. La luz sobre ese giro la vislumbraba Von Bogdandy quien, en un trabajo algo posterior a la entrada en vigor del Tratado, analizaba el potencial legitimador de los principios contenidos en un conjunto de artículos del nuevo TUE, en concreto los incluidos entre los artículos 9 y 12. El autor los proponía como punto de partida de una nueva autoconcepción de la Unión, puesto que descubría en ellos el primer concepto complejo de democracia para instituciones no estatales (Von Bogdandy, 2012, p. 319).

Al impulso legitimador que Von Bogdandy vio en esos artículos y principios, se fueron sumando los que la Comisión y del Tribunal de Justicia han ido empleando para configurar, desde la Unión, una misión de garantía del Estado de derecho y defensa de la democracia en los Estados miembros. En ese sentido, especialmente se puede apuntar a los artículos 2, 6 y 19 del TUE: el primero porque recoge la democracia y el estado de derecho como valores fundamentales de la Unión; el segundo porque integra los derechos humanos y fundamentales en su sistema normativo; y el tercero porque hace a los jueces y tribunales estatales garantes de los valores y derechos enunciados. Ahí está el fundamento normativo del giro al que nos referíamos en el párrafo anterior: en una década, la Unión Europea ha pasado de estar cuestionada por subsistir fuera de la ortodoxia democrática a erigirse en su guardiana frente a los Estados miembros.

Pero junto a ese fundamento normativo, es preciso situar el fundamento político de ese giro, pues sus orígenes se remontan a tiempos anteriores: la etapa previa a la gran ampliación hacia el este y el momento en el que se redactan los criterios de adhesión exigibles a los países candidatos. Desde ahí se llega al Consejo Europeo de

Copenhague, en 1993, cuando se definen los estándares políticos que han de cumplirse para la adhesión: instituciones de democracia estable y garantías para el funcionamiento del Estado de derecho (Cichocki, 2017, p. 12). Ahí están los orígenes y es a partir de la crisis financiera mundial de 2008 cuando se produce el giro. El ascenso de los populismos y, en relación con ellos, los síntomas de derivas iliberales en ciertos países de ese este de la Unión⁴ son las razones que toma la Comisión para activar sendos planes de defensa del Estado de derecho, a partir de 2014, y de la democracia, a partir de 2020. Son los conocidos programas de actuación que, sobre la base de los valores proclamados en el artículo 2 TUE, se proponen establecer salvaguardias supranacionales para el constitucionalismo democrático estatal.

El primero es el llamado *Mecanismo para el Estado de Derecho*. Su diseño se realiza mediante dos comunicaciones de la Comisión: *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 11 de marzo de 2014; y *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión*, de 17 de julio de 2019⁵. Es en su contexto en el que se

⁴ El trabajo citado de Cichocki (2017), al igual que la monografía en la que se incluye, se refiere al grupo de Visegrado, integrado desde principios de los noventa del siglo xx por cuatro de los países de la adhesión de 2004: República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia. El concepto de democracia iliberal, presentado por Fareed Zakaria en 1997, se referiría al deterioro o abandono parcial de las garantías constitucionales –separación de poderes, protección de derechos fundamentales, elecciones libres– que se consideran necesarias en una democracia liberal (Cichocki, 2017, p. 11). Las democracias iliberales conservarían, según razona Zakaria (1997, p. 46), una base razonablemente democrática, suficiente para legitimarse como tales democracias, pero también suficiente como desacreditar, por desmontar su sistema de garantías, a las democracias no iliberales.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, de 11 de marzo de 2014 (COM/2014/0158 final); y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones sobre el Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión, de 17 de julio de 2019 (COM/2019/343 final). Los antecedentes de estas estrategias no normativas de la Comisión tienen sus antecedentes, como por ejemplo en el Mecanismo de Cooperación y Verificación que puso en marcha en 2007 para tutelar a Rumanía y Bulgaria en su adhesión a la Unión Von Bogdandy (2014, p. 51). Uno de los motivos por los que estos mecanismos de verificación y supervisión se hacen necesarios, según el mismo autor, es la ineficacia del procedimiento del artículo 7 del TUE, junto a la insuficiencia del recurso por incumplimiento, para actuar contra los Estados miembros en los que se estén desvirtuando las garantías del Estado de Derecho (Von Bogdandy, 2014, p. 23).

ha articulado la actuación auditora de la Comisión, que desde 2020 anualmente recaba informes de los Estados miembros para, a su vez, elaborar un informe propio sobre cada uno de ellos y otro general sobre las fortalezas y debilidades del Estado de Derecho en la Unión. Aunque la finalidad de los informes se entiende preventiva, pues son los Estados los responsables de garantizar que su funcionamiento responda al imperio de la ley (Aranda Álvarez, 2024, p. 56) no es menos cierto que la información recabada puede servir a la Comisión para emprender acciones por incumplimiento en determinadas situaciones. Los aspectos críticos de los informes no son fijos y por ello han ido variando, si bien se podrían identificar cuatro líneas fijas de atención: la independencia judicial como elemento de la separación de poderes; la corrupción política en los Estados; la libertad de los medios de comunicación; y la garantía de los derechos fundamentales.

El segundo programa de actuación de la Comisión se recoge en otra comunicación, esta conocida como *Plan de acción para la democracia europea*, de 3 de diciembre de 2020⁶. Es ese segundo plan de acción el que más interesa en relación con el objeto de este estudio, pues se dirige específicamente a evaluar la transparencia y a la libertad del sufragio en los procesos electorales que se celebran en los Estados miembros. A continuación se analizarán sus líneas maestras.

2. *Un plan de acción para garantizar elecciones libres en el contexto de las sociedades digitales*

El *Plan de acción para la democracia europea* se presenta, en primer término, como un proyecto combativo. Orienta el foco hacia el debilitamiento de las democracias estatales y pone el empeño en frenar los ataques a la libertad de voto y las dificultades de la transparencia en los procesos electorales que se celebran en los Estados miembros. Pero se trata también, o sobre todo, de un plan defensivo bajo la dirección de la Comisión. Sostener las democracias estatales es necesario para la propia viabilidad, por no decir la subsistencia, de la Unión Europea. La legitimidad democrática de la Unión sigue vinculada, en su mayor parte, a la conformación democrática de sus

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea, de 3 de diciembre de 2020, COM/2020/ 790 final.

instituciones a través de los Gobiernos estatales y, en la parte restante, a las elecciones al Parlamento Europeo, que por ahora dependen del funcionamiento de las maquinarias electorales en los Estados. Es fácil desvelar el carácter defensivo del plan.

En su doble frente, combativo y defensivo, el plan define tres objetivos generales: el primero, el de promover elecciones libres; el segundo, el de proteger la libertad de los medios de comunicación; y el tercero, el de combatir la desinformación⁷. Si se leen los objetivos en orden inverso, empezando por combatir la desinformación como manera de blindar la libre opinión pública, y con ella el libre sufragio, el plan se introduce en una problemática más amplia: la que deriva de la digitalización de la comunicación pública e interpersonal y, en consecuencia, de la intermediación tecnológica y comercial en los procesos de formación de la opinión pública. Esta es una realidad cuya peligrosidad para la democracia ya había sido denunciada por Habermas (2002, p. 221)⁸ mucho antes de que la vida pública y privada se viera invadida por todo lo que expulsan nuestros ubicuos dispositivos. Esa peligrosidad se viene incrementado exponencialmente desde aquella denuncia, a medida que la innovación tecnológica facilita nuevas herramientas para la publicidad en general, y para la publicidad política en particular, con un incremental potencial invasivo de la esfera privada de los ciudadanos. En este sentido, es fácil relacionar la defensa de los procesos democráticos con las garantías de la privacidad y de la protección de datos, así como con la del resto

⁷ De manera previa al *Plan de acción para la democracia europea*, la Comisión ya había aprobado sendas comunicaciones, en 2018, para combatir la desinformación, tras la repercusión del caso *Cambridge Analytica* en 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo de 26 de abril de 2018, COM/2018/236 final; y Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, el Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones Plan de acción contra la desinformación de 5 de diciembre de 2018, JOIN/2018/36 final. Paralelamente adoptó también el *Plan para la defensa de los medios de comunicación*. Véase nota 22 & *infra*.

⁸ En su famoso ensayo sobre la opinión pública, Habermas denunciaba el predominio de la publicidad comercial y de la propaganda en la comunicación pública que, ya a principios de siglo, hacía que el ciudadano-consumidor acabase adquiriendo una «falsa conciencia de que, como persona privada racionante, coactúa responsablemente en la formación de la opinión pública» (Habermas, 2002, p. 221).

de los derechos cuya efectividad es necesaria para la del derecho de participación política⁹.

Por fin, las herramientas digitales más novedosas, que son las de inteligencia artificial (IA), prometen ser capaces de agravar la situación, dados sus múltiples potenciales: para vigilar y penetrar en la intimidad de las personas; para personalizar los mensajes persuasivos; para manipular ideas y mensajes; para invisibilizar el disenso; y, en definitiva, para obstaculizar la objetividad en la percepción del contexto político-social y para condicionar, en definitiva, la libertad de elección y voto (Rubio Núñez *et al.*, 2024, p. 66). Si se evalúa cómo el empleo de técnicas persuasivas influye en el debate social y en qué grado puede escorar el voto hacia tendencias iliberales y populistas (Rubio Núñez *et al.*, 2024, p. 67), también es fácil descodificar la estrategia de la Comisión: construir garantías electorales comunes a través de una lectura expansiva de las competencias de la Unión Europea, recurriendo a bases jurídicas de los Tratados adicionales y distintas de las que se refieren a los partidos políticos europeos (224 TFUE), a las elecciones al Parlamento Europeo (223 TFUE) o a los derechos de voto de los ciudadanos europeos (22 TFUE).

Y es que, además de la lucha contra la desinformación, el *Plan de acción para la Democracia Europea* diseña otras líneas de actuación: la transparencia en financiación de los partidos; la transparencia y el pluralismo de los medios de comunicación; y la lucha contra la corrupción. La primera evaluación de los avances se realizó junto a la presentación del paquete de defensa de la democracia en 2023¹⁰. En ese documento, la Comisión reveló su especial preocupación por las injerencias externas en los procesos democráticos estatales, sobre todo las injerencias gubernamentales y las encubiertas¹¹. La Comisión

⁹ La libertad de expresión, el derecho a la información, la igualdad constitucional, el derecho de reunión... son algunos de los derechos de cuya efectividad dependen los procesos democráticos (Rubio Núñez *et al.*, p. 69). No obstante, lo cierto es que el entorno digital de la comunicación remite siempre a la protección de datos de carácter personal y a la reserva de datos sensibles como su elemento crucial en el contexto actual.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la defensa de la democracia de 12 de diciembre de 2023 COM/2023/630 final.

¹¹ Esta preocupación ha sido articulada a través de la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para establecer normas armonizadas de transparencia

también recurrió a la forma no vinculante de la recomendación para conseguir objetivos indirectos de armonización de garantías frente a la manipulación en procesos electorales, hablando en general de «procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión», pero con vistas a reforzar las elecciones propiamente supranacionales al Parlamento Europeo¹². La Comisión incluso previno contra el uso de herramientas de supervisión por parte de las autoridades, advirtiendo de que aparentes medidas de seguridad nacional pudieren esconder intenciones de obtener beneficios políticos.

La Recomendación sobre procesos electorales conecta con medidas legislativas como las de la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Inteligencia Artificial y la Ley Europea de Libertad de Medios de Comunicación. Sobre esos desarrollos legislativos se profundizará en el último apartado de este trabajo. Esas medidas legislativas hoy por hoy representan el grueso de los avances en materia de garantías electorales y es necesario situarlas en su contexto normativo. Como la propia Comisión reconoce, todo lo relativo a la organización de las elecciones nacionales sigue siendo competencia de los Estados miembros y, como se verá a continuación, ni siquiera las elecciones propiamente europeas, las elecciones al Parlamento Europeo, se hallan plenamente determinadas por el Derecho de la Unión.

II. LA MATERIA ELECTORAL Y LA UNIÓN EUROPEA

1. La materia electoral como ámbito de competencia estatal frente al derecho al sufragio de los ciudadanos europeos

En un primer término, puede afirmarse que el Derecho electoral es una materia no atribuida a la Unión Europea y que permanece en el ámbito propio de actuación los Estados miembros. En ese sentido, podría decirse que la legislación electoral es una competencia retenida o reservada, tratándose de un ámbito material que no entra en ninguna de las categorías de competencias atribuidas en el

en el mercado interior para la representación de intereses en nombre de terceros países COM/2023/637 final, pendiente de aprobación.

¹² Recomendación de la Comisión sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2023, C/2023/8626 final.

Título I del TFUE (Cruz Mantilla de los Ríos, 2021, p. 73). En un sentido distinto, más que competencia retenida, la materia electoral podría entenderse como elemento inherente a las estructuras políticas y constitucionales de los Estados miembros (Cruz Mantilla de los Ríos, 2021, p. 66) (Díez-Picazo, 2005, p. 430) y, por tanto, como elemento informante de sus identidades nacionales, o identidades constitucionales, garantizadas sobre la base del artículo 4.2 de Tratado de la Unión. Ese entendimiento de la materia electoral en la Unión Europea concordaría con la concepción del Derecho electoral por parte del Consejo de Europa y del TEDH, que reduce los contenidos del artículo 3 del Protocolo 1 del CEDH a un núcleo, el derecho a elecciones libres con un amplio margen de apreciación nacional, y cinco principios: sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, más elecciones periódicas (García y Garrote, 2022, p. 204).

La comprensión del Derecho electoral como cuestión propia de la estructura constitucional de los Estados miembros estaría también respaldada por un principio anterior, quizás predecesor al de identidad nacional: el de autonomía institucional. Como expuso Díez-Picazo (2005, p. 439), es un principio que habría construido, aun sin base textual explícita en los Tratados, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. La sentencia que lo habría alumbrado remite a 1971, cuando en el asunto *International Fruit Company* el TJCE afirmó que la forma de aplicación interna del Derecho comunitario es una cuestión que compete a cada Estado según sus estructuras constitucionales. Algo más adelante, la configuración jurisprudencial del principio general, autonomía institucional, se proyectó sobre los instrumentos procesales, fundamentalmente a partir del asunto *Rewe* en 1976¹³.

El principio de autonomía institucional responde a un sentido lógico: si los Estados miembros no han transferido su libertad de autoorganización, mantienen intacta su facultad para dotarse de una estructura político-constitucional y de ejecución propia, siempre que observen los requisitos de pertenencia a la Unión y observancia de sus

¹³ STJCE de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company*, C-41/70, ECLI:EU:C:1971:53. STJCE de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, C-33/76, ECLI: EU:C:1976:188. No obstante, el trabajo de Arzoz Santiesteban (2013, p. 164) apunta que hay una sentencia anterior a *International Fruit* que ya habla de autonomía institucional: la STJCE de 14 de julio de 1971, *Rheinmühlen*, C-6/71, ECLI:EU:C:1971:83.

normas. Ahora bien, como ha expuesto detalladamente entre nosotros Arzoz Santiesteban (2013), esa autonomía institucional, y su correlato procedimental, en realidad están altamente condicionadas por otros principios actuantes del Derecho de la Unión, como el de efectividad y el de cooperación leal.

Por su parte, aunque la inclusión del principio de identidad nacional en el TUE respondió en su momento a la objeción de los contralímites, la contestación frente a la primacía del DUE por parte de los tribunales constitucionales de varios Estados miembros¹⁴, la jurisprudencia del TJUE se encargó de modular las posibilidades obstativas del principio. Por una parte, lo modula al entenderlo como concepto propio de Derecho de la Unión Europea. Por otra parte, al considerar que su interpretación debe hacerse desde la perspectiva supranacional. Así, incluso cuando es confrontada con normas estatales de rango constitucional, la identidad nacional se halla abocada a rebajar su capacidad obstativa. Parafraseando a Cruz Villalón (2013, p. 512), se diría que el TJUE hace que la identidad nacional tenga que competir con una pluralidad de categorías propias del Derecho de la Unión y, por si fuera poco, a someterse a juicios de proporcionalidad, perdiendo así cualquier aspiración a establecerse como un principio absoluto¹⁵.

Pues bien: eso es lo que ocurre con la materia electoral. A pesar de lo afirmado en primer término, que la materia electoral no es una competencia atribuida a la Unión y que pudiera entenderse amparada por los principios de identidad nacional o de autonomía institucional, no se puede considerar como un ámbito material sobre el que el Derecho de la Unión no tenga ninguna incidencia. Así, en segundo término, aunque la materia electoral no sea una competencia

¹⁴ Para Cartabia (1998, p. 138), los contralímites nacen de la idea de «limitación de soberanía». Para la autora, «la limitación de soberanía» que implica la atribución de competencias «debe tener algunos contralímites, de otra forma se llegaría a una pérdida de soberanía en favor de la Comunidad».

¹⁵ Es evidente en la solución final de la saga *Taricco*, cuando el TJUE concede la excepción a la protección de los intereses financieros de la Unión no sobre la base de la identidad constitucional, de la Constitución italiana, sino sobre la base de la protección de los derechos fundamentales de la Unión como principios constitucionales comunes (Martino y Pollicino, 2020, p. 242). STJUE de 5 de diciembre de 2017, *M.A.S. y M. B.*, C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

atribuida formalmente a la Unión, porque no está entre las enunciadas en el Título I de la Parte I del TFUE, el Derecho originario crea una competencia electoral netamente supranacional en paralelo a la de los Estados miembros. Esa competencia electoral netamente supranacional se desprende de los artículos 22, 223 y 224 del TFUE, que faculta a la Unión para legislar sobre las modalidades del sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales, sobre las elecciones al Parlamento Europeo y sobre los partidos políticos europeos. Todas ellas hallan amparo en los derechos ciudadanos de la Unión al sufragio y a la participación, tanto en las elecciones europeas como en las elecciones municipales en sus Estados de residencia, conforme a los artículos 39 y 40 de la CDFUE.

Sobre esas bases la Unión apuesta por construir garantías electorales comunes. De hecho, la capacidad del Derecho de la Unión para proyectarse sobre la materia electoral y su compatibilidad con el principio de identidad nacional la desarrolla el TJUE en dos recientes sentencias que resuelven sendos recursos por incumplimiento contra la República Checa y contra la de Polonia. Para el TJUE, el artículo 4.2 del TUE tiene que interpretarse de manera compatible con otras disposiciones de igual rango, en concreto con las de los artículos 2 y 10 del TUE, que establecen la vinculación de la Unión con los valores constitucionales comunes y con el principio de democracia representativa. Como consecuencia, igualar ciertos derechos de participación política de los ciudadanos de la Unión a los de los nacionales del Estado miembro en que residen, en concreto el derecho de afiliación a partidos políticos nacionales, no se considera contrario al principio de identidad nacional invocado por los Estados demandados¹⁶.

En definitiva, la capacidad del DUE para incidir de manera general sobre la materia electoral se fundamenta en dos conceptos jurídicos autónomos del Derecho de la Unión: la ciudadanía europea, en el artículo 9 del TUE, y la democracia representativa como principio de funcionamiento de la Unión, conforme al artículo 10.1 del TUE. La conjunción de ambos hace consecuente la proclamación de

¹⁶ STJUE de 19 de noviembre de 2024, *Comisión contra República Checa*, C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962, apartados 153 y siguientes; y STJUE de 19 de noviembre de 2024, *Comisión contra República de Polonia*, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, apartados 151 y siguientes.

un derecho del ciudadano europeo, el de los artículos 20.2 b) y 22.1 y 2 del TFUE y 39 y 40 de la CDFUE, a participar, como elector y elegible, tanto en las elecciones al Parlamento Europeo como en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside. Y, como expone Pérez Alberdi (2018, p. 194), la confirmación de la naturaleza autónoma de ese derecho fundamental al sufragio del ciudadano europeo se formuló por primera vez en el asunto *Delvigne*¹⁷.

2. Las reglas electorales mínimas del DUE

Sobre la base de los artículos 223 y 22.2 del TFUE, la Unión tiene atribuida la facultad de establecer normas comunes relativas a las elecciones al Parlamento Europeo. Por el momento solo se han establecido normas mínimas que operan sobre el Derecho electoral de los Estados miembros, sin que la atribución para configurar un procedimiento uniforme parezca de momento realizable (Alonso de León, 2019, p. 263). Del mismo modo, como consecuencia de la existencia de un derecho al sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos desplazados, y sobre la base del actual artículo 22.1 del TFUE, la Unión ha dictado unas reglas básicas de armonización para esos procesos electorales.

Las reglas comunes para las elecciones al Parlamento Europeo y para las elecciones municipales se hallan en distintas disposiciones de Derecho derivado. Son reglas mínimas para facilitar una homogeneidad, también de mínimos, en esas elecciones¹⁸. En lo que aquí

¹⁷ STJUE de 6 de octubre de 2015, *Delvigne*, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648, apartado 44. En este asunto, el TJUE se adentró a escrutar si ciertas restricciones generales del derecho al sufragio, conforme a la legislación penal francesa, eran acordes o no con el Derecho de la Unión. Que ese derecho al sufragio está vinculado a la ciudadanía ha sido reiterado por el TJUE recientemente en el asunto prejudicial de la STJUE de 18 de abril de 2024, *Préfet du Gers y Institut national de la statistique y des études économiques II*, C-716/22, ECLI:EU:C:2024:339, apartado 41. También en las sentencias que resuelven los recursos por incumplimiento a las que se refiere la nota anterior.

¹⁸ Al hablar de las elecciones al Parlamento Europeo, es obligado referenciar el Acta Electoral de 1976, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consejo, de 20 de septiembre, modificada en 2002 y 2018. También la Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, modificada en 2012. En relación con el sufragio en las elecciones municipales, es necesario mencionar la Direc-

interesa, las garantías básicas que se fijan se refieren a la articulación de mecanismos por parte de los Estados miembros para que el derecho al sufragio de los ciudadanos europeos residentes no nacionales sea efectivo y se ejerza en igualdad de condiciones con los nacionales. También destaca la obligación de que los Estados miembros faciliten el voto de sus nacionales no residentes en las elecciones al Parlamento Europeo y, para esas elecciones, que dispongan cautelas para evitar el doble voto. En cuanto a las elecciones municipales, la igualdad entre ciudadanos nacionales y de otros Estados miembros se modula para evitar que en una candidatura electoral la representación de los nacionales frente a la de los no nacionales acaba siendo desproporcionada.

En general, se confía en todo momento en la autonomía institucional y en las garantías electorales que dispongan los sistemas nacionales, desde la organización de los modos de acceso al censo electoral hasta la configuración de recursos electorales a disposición de votantes y candidatos. La causa de que esto sea así no solo está en el respeto a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados, sino también en la circunstancia de que esas reglas electorales mínimas se vengán adoptando bien mediante decisiones exclusivas del Consejo, bien mediante directivas aprobadas por procedimientos legislativos especiales que requieren unanimidad en el Consejo. Dada la exigencia de unanimidad, existe una evidente dificultad para que se lleguen a establecer garantías específicas y uniformes para un procedimiento único en las elecciones al Parlamento Europeo. Esto queda de manifiesto con el fracaso de la última propuesta de reglamento que, impulsada por el propio Parlamento, ha perseguido tal objetivo (Ferrer Martín de Vidales, 2023, p. 83).

En conclusión, a pesar de que la Unión tiene capacidad normativa para incidir en las garantías electorales cuando atañen a los procesos en los que los ciudadanos europeos tienen reconocidos derechos, el empleo actual y potencial de esa capacidad es calificable de débil. Por una parte, la Unión ha de conciliarla con el respeto a las tradiciones constitucionales propias de cada Estado miembro. Por otra

tiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, modificada en 2006 y en 2013.

parte, la exigencia de unanimidad en el Consejo impide el avance. Por último, el propio modelo de federalismo de ejecución, propio del sistema constitucional de la Unión Europea, es proclive a reservar a los Estados miembros la implementación de garantías adecuadas para la libertad y la transparencia de los procesos electorales.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS: UNA BASE POTENCIAL PARA ARMONIZAR GARANTÍAS

Una vez revisada la situación del DUE respecto a la materia electoral en sentido estricto, se puede plantear si el desarrollo de la competencia en materia de partidos políticos europeos, sobre la base del artículo 224 del TFUE, ha servido o puede servir para definir garantías electorales comunes. De entrada, o por ahora, los partidos europeos ni tienen facultad para obtener representación por sí mismos en los procesos electorales internos, ni la tienen, siquiera, para hacerlo en las elecciones al Parlamento Europeo. Las candidaturas y los partidos que concurren a las elecciones europeas no han dejado de ser nacionales (Alonso de León, 2019, p. 263). Sin embargo, hay algunos elementos en la regulación de los partidos políticos europeos que indican que su vocación o destino, como quiera enunciarse, es vertebrar en un futuro las candidaturas al Parlamento Europeo (Bressanelli, 2022, p. 12).

El primero es el hecho de que las formaciones asociativas de partidos a nivel de la Unión Europea, o las coaliciones de partidos a los que el artículo 3.1 del Reglamento de partidos europeos¹⁹ considera partidos políticos europeos, empezaron a organizarse con motivo de los primeros planes de elección directa del Parlamento Europeo en los años 70 del siglo xx. El segundo es la literalidad, por

¹⁹ Reglamento (UE, Euratom) 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. Sustituyó al Reglamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, por el que se establecen las condiciones para el reconocimiento formal de los partidos políticos europeos y se establece un marco financiero, y ha sido enmendado en dos ocasiones: por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018; y por el Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019.

general que sea, de los artículos 10.4 del TUE y 12.2 de la CDFUE. Estas disposiciones otorgan a los partidos europeos una función de articulación de la voluntad de los ciudadanos de la Unión, función que aspira a ir más allá de una mera labor de intermediarios entre distintas formaciones nacionales y que los sitúa como agentes de la formación de una opinión pública transnacional. Otros elementos indiciarios de la vocación electoral de los partidos europeos pueden hallarse en el Derecho derivado.

El artículo 224 del TFUE encomienda al Consejo y al Parlamento la elaboración, mediante reglamento, del estatuto de los partidos políticos europeos. Esa regulación, como se ha indicado, sigue configurándolos como formaciones agregativas de partidos nacionales, si bien el apartado d) del artículo 3.1 del Reglamento de partidos europeos pone como requisito el que la coalición que quiera inscribirse o sus miembros hayan participado o hayan manifestado públicamente su decisión de participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Además, el artículo 31 del mismo reglamento les da la posibilidad de hacer campañas informativas a los ciudadanos con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo, si bien el artículo 21 no les permite emplear recursos financieros de la Unión para apoyar a las candidaturas que se presenten en cada Estado miembro²⁰. Y esos recursos financieros, siguiendo lo establecido en los artículos 17.1 y 19.1 del reglamento, tienen como condición y como criterio de distribución el que el partido europeo tenga diputados en el Parlamento Europeo.

Sobre la base de los elementos desglosados, la regulación de los partidos políticos europeos trata de promover su función de intermediarios entre la conformación de la voluntad política en los Estados miembros y la representación parlamentaria supranacional²¹. Al mismo tiempo, la regulación introduce, en la medida de

²⁰ A partir de 2014 se introduce la convención, no jurídica, de que los partidos políticos europeos intervengan en la designación de candidatos a presidir la Comisión Europea, en lo que se ha denominado *Spitzenkandidaten* (Hobolt, 2014).

²¹ En su estado actual, la posición y la configuración normativa de los partidos europeos los sitúa muy lejos de constituirse en mecanismos de articulación de una opinión pública europea o instrumentos de contrapeso para el déficit democrático de la Unión (Rodríguez, 2016, p. 198)

sus posibilidades, mecanismos encaminados a garantizar una mayor transparencia en las elecciones al Parlamento Europeo.

Destacadamente, la reforma del Reglamento de partidos europeos efectuada por el Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 dispuso, de cara a las elecciones europeas que se celebraron en 2019, un procedimiento de verificación específico relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales que se dieran en tal contexto. Aparejada a la verificación, se dispuso un mecanismo sancionador en el artículo 18 bis del Reglamento, dirigido a los partidos y fundaciones políticas europeas que, recibiendo financiación de la UE, realizasen tratamientos irregulares de datos personales con la finalidad de influir en el resultado electoral. Se halla aquí uno de los mecanismos calificables como garantía común en procesos electorales, en este caso para los del Parlamento Europeo. A esta garantía se unen las armonizaciones que inciden en la comunicación política y electoral, desde otras competencias generales de la Unión Europea en el ámbito del mercado interior.

IV. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA: GARANTÍAS ELECTORALES MEDIANTE REGULACIONES DEL MERCADO

Al margen de las disposiciones de los Tratados más declaradamente electorales, el esfuerzo por garantizar la democracia representativa y la transparencia electoral se desarrolla en una línea paralela. Lo hace a través de dos competencias específicas atribuidas a la Unión: la aproximación de legislaciones para la regulación del mercado interior del artículo 114 TFUE y la reglamentación de todo lo atinente a la protección de datos de carácter personal del artículo 16 TFUE.

El actual artículo 114 del TFUE es la base jurídica central para la armonización de legislaciones estatales a través del DUE. Con gran amplitud, permite a la Unión adoptar medidas de aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros referidas al establecimiento y al funcionamiento del mercado interior. Como explica Klamert (2015, p. 362), esta base jurídica viene dando soporte tanto a armonizaciones plenas, estableciendo reglas sustantivas o procedimentales obligatorias para los Estados miembros, como a armonizaciones de mínimos, en las que

los Estados miembros tienen márgenes amplios para incidir. Por su parte, el apartado 2 del artículo 16 de TFUE proporciona a la Unión una no menos amplia base jurídica para regular cualquier acción de procesamiento de datos que se realice dentro de los ámbitos de competencia de la Unión. Se trata de un instrumento muy potente, pues puede penetrar en la actividad de procesamiento que se lleve a cabo tanto por las instituciones de la Unión, como por las administraciones estatales y por el sector privado (Hijmans, 2016, p. 233).

Unidas o separadas, ambas bases jurídicas están dando soporte al desarrollo de un considerable corpus normativo, principalmente destinado a regular los mercados y los servicios digitales, pero también en la medida en que estos sirven de vehículo o sede para la comunicación política y la publicidad electoral. En este sentido, a las finalidades propias de un Derecho derivado orientado a determinar reglas para la transparencia y para la confianza en los intercambios comerciales y en la publicidad, se unen las finalidades de garantía de los procesos democráticos: eliminar las distorsiones y la manipulación de la comunicación política y preservar la privacidad de los ciudadanos, componente de la libertad para la participación política y electoral. El análisis de esas finalidades, en las respectivas regulaciones de Derecho derivado, se divide aquí en tres categorías: garantías específicas, relativas a la comunicación política y electoral; garantías generales, orientadas a la protección de los procesos democráticos desde la regulación del mercado de servicios digitales y medios de comunicación; y garantías transversales, a través del derecho a la protección de datos de carácter personal.

1. *Garantías específicas*

En el orden de las garantías específicas, justo antes de las últimas elecciones europeas se ultimó y aprobó el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Las bases jurídicas en las que se apoya son el artículo 114 y el 16 del TFUE. Su aprobación responde a la determinación del *Plan de Acción para la Democracia Europea* de incrementar las salvaguardias para garantizar la transparencia y la paridad de los recursos en las contiendas electorales, contrapesando el potencial que tiene la difusión

digital de contenidos políticos, por su capacidad para combinar el procesamiento de datos con la inteligencia artificial y elaborar perfiles a los que dirigir mensajes segmentados (García Mahamut, 2023, p. 78). El objetivo del reglamento es aumentar la transparencia y asegurar la responsabilidad por la difusión de publicidad política en toda la Unión Europea, con el fin de proteger los procesos democráticos. Sus frentes son combatir la manipulación, la desinformación y la injerencia extranjera, así como proteger los derechos a la protección de datos personales, a la libertad en la participación política y la libertad de opinión y expresión.

Conforme a su artículo 1, su ámbito de acción se extiende con carácter general a toda la publicidad política que se difunda en la Unión, o que se dirija a sus ciudadanos, cualquiera que sea su origen, destinatario o canal de difusión. Las medidas que establece para cumplir sus objetivos se dirigen tanto a los responsables de la publicidad como a sus intermediarios, sin olvidar a las autoridades estatales: la obligación de identificación de los mensajes que constituyan publicidad política, así como la de identificación de sus promotores, junto a las obligaciones de transparencia en la difusión de los artículos 7 y siguientes de la norma; las prohibiciones y condiciones para el uso de datos personales para la segmentación publicitaria, en los artículos 18 y siguientes; las prohibiciones relacionadas con promotores de publicidad externos a la Unión durante los tres meses previos a convocatorias electorales o referéndums, en el artículo 5; la exigencia de establecimiento de repositorios de publicidad política, en el artículo 13; o la de que se articulen canales de denuncia de publicidad irregular por parte de los receptores, en el artículo 15.

Es notorio que el Reglamento de publicidad política, que será aplicable en su totalidad a partir de octubre de 2025, va a tener una gran repercusión sobre la legislación, hasta ahora reservada a los Estados miembros, en materia de comunicación política y electoral (García Mahamut, 2023, p. 80). En primer lugar, porque será aplicable directamente, con primacía sobre la legislación electoral estatal. En segundo lugar, porque, desde que ha entrado en vigor, cualquier cuestión relativa a la propaganda con fin electoral se ha convertido en materia tocada por una disposición de DUE. Esto significa que los efectos que provengan de contravenciones de lo dispuesto en el

reglamento podrán ser cuestionados sobre la base de la CDFUE y su escrutinio entrará directamente en la esfera de competencia jurisdiccional del TJUE. En definitiva, el Reglamento de publicidad política supone un paso adelante en la construcción de garantías electorales comunes y un paso atrás en la reserva de la materia electoral como ámbito de competencia propio de los Estados miembros.

2. *Garantías generales*

En el orden de las garantías generales se incluyen las medidas que la Unión Europea ha adoptado para incidir en la comunicación pública sobre la base de la competencia del artículo 114 TFUE. Por un lado, la Unión establece obligaciones para los intermediarios en la difusión de contenidos digitales a través de la regulación de la prestación de servicios digitales y de los mercados. Por otro lado, la Unión protege a los responsables de la creación de contenidos informativos, armonizando las garantías para los medios y profesionales en el mercado interior.

Dentro del primer bloque se hallan, principalmente, el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y, secundariamente, el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital. Estas medidas legislativas se insertan en un proyecto regulatorio que combina la finalidad de garantizar la transparencia y la libre competencia en los mercados digitales con la protección de los valores democráticos que dan sustento los sistemas constitucionales de la Unión y de los Estados (Barredo Artíguez, 2025, p. 301).

Además de diferentes obligaciones generales de transparencia para los proveedores de servicios digitales y, en el artículo 39, para la publicidad en línea, el Reglamento de servicios digitales establece obligaciones de vigilancia, o evaluación de riesgos sistémicos, para las llamadas *plataformas de muy gran tamaño*. Esa evaluación pretende ser un mecanismo de refuerzo, entre otros, para la protección de las estructuras democráticas, el discurso cívico y los procesos electorales, a los que hace especial mención el artículo 34 del reglamento en su apartado 1 c). En ese sentido, la identificación de riesgos sistémicos

por parte de las grandes plataformas las lleva a la obligación de adaptar medidas atenuantes, conforme al artículo 35 del reglamento, que la Comisión Europea podrá forzar cuando la amenaza sea grave. Junto a ello, en los artículos 49 y siguientes se diseñan las autoridades estatales de coordinación de servicios digitales y una Junta Europea de Servicios Digitales como garantía de la eficacia de las medidas del reglamento.

Por su parte, el Reglamento de mercados digitales interviene en la protección de la libre participación política de manera indirecta. Lo hace cuando impone reglas de actuación para los gigantes tecnológicos, denominados *guardianes de acceso* en el artículo 3. Los objetivos que persiguen esas reglas son asegurar condiciones equitativas de acceso y de participación en el mercado digital, así como impedir que la mayor capacidad de actuación que tienen los gigantes tecnológicos se convierta en abuso de posición dominante y ocultación de opciones comerciales, o tal vez políticas, introduciendo sesgos u obstaculizando ciertos tipos de contenido y comunicación.

El segundo bloque es el relativo a los medios de comunicación. En él destaca la media legislativa central el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior. La medida, adoptada sobre la base del artículo 114 TFUE, desarrolla objetivos del *Plan de acción para los medios de comunicación* de 2020²², al tiempo que atiende a las ineficiencias del propio mercado de medios como segmento del mercado interior con un alto componente transnacional. Su finalidad es armonizar los niveles de protección del discurso mediático y de la opinión pública democrática, distintos en cada Estado miembro, a través de reglas comunes para la salvaguardia de los medios de comunicación y el periodismo profesional. Así, quiere proteger a la prensa independiente frente a las múltiples injerencias y condicionantes que pueda sufrir: las que pueda provenir de la finan-

²² Paralelo al *Plan de acción para la democracia*, este plan establece acciones para reforzar la sostenibilidad financiera y la transformación digital del sector de los medios de comunicación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation*, de 3 de diciembre de 2020, COM/2020/784 final.

ciación, pública o privada, de los facilitadores de infraestructuras digitales o de las barreras indirectas que puedan hallar en su operatividad transfronteriza. El reglamento no solo contempla los derechos de los prestadores de servicios de medios de comunicación, en su artículo 4, sino que también hace una declaración general sobre los derechos de los destinatarios de la información, en el artículo 3, comprometiéndolo a los Estados miembros a velar por el pluralismo editorial y el libre acceso a los contenidos. Además de las distintas disposiciones que establecen obligaciones para que los Estados garanticen la libertad y la pluralidad de los medios, los artículos 8 y siguientes crean una nueva autoridad independiente a nivel europeo, el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, con la misión de dar apoyo a la Comisión para velar por el cumplimiento de las disposiciones del propio reglamento.

Por último, siguiendo la línea de la protección del periodismo y del activismo democrático, también se ha aprobado la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas. En esta ocasión la directiva ha sido adoptada sobre la base del artículo 81 TFUE, relativo a la cooperación judicial en materia civil. Su objetivo es frenar las demandas estratégicas y abusivas contra personas u organizaciones con perfil de liderazgo en la creación de la opinión pública (Hernández Peribáñez, 2025, p. 291).

3. *Garantías transversales*

Dentro de la categoría de garantías transversales se incluirían aquellas que proceden del desarrollo de la competencia europea sobre protección de datos de carácter personal, recogida en el artículo 16 del TFUE y convertida en un componente básico de la seguridad del mercado interior y de la libre participación, comercial y también social y política. En efecto, se consideran garantías transversales en materia electoral porque superponen su ámbito de protección al de otras garantías específicas. Lo superponen, por ejemplo, al definido en el Reglamento de publicidad política, tutelando de manera transversal la transparencia informativa en las comunicaciones e intercambios

digitales. Como mínimo, es necesario destacar aquí dos reglamentos europeos: el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos; y el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

En su dimensión de garantía de la libertad de participación, y por una parte, el Reglamento de protección de datos impone reglas de transparencia y tratamiento de datos personales que se hacen estrictas para datos sensibles, como los relativos a la opinión política. El régimen para los datos sensibles comienza en el artículo 9.1 del RGPD, sobre la base de una prohibición general de tratarlos y una serie de excepciones. La excepción del apartado g) del artículo 9.2 se refiere a un interés público, que tendrá que ser esencial, para que se permita el tratamiento bajo estrictas reglas de proporcionalidad y salvaguarda de derechos. Estas normas ya mostraron su eficacia protectora en nuestro país, cuando la STC 76/2019 de 22 de mayo declaró inconstitucional el apartado 1 del artículo 58 bis de la LOREG por incumplir la exigencia de garantías reforzadas para que los partidos políticos, amparándose en el considerando 56 del reglamento, pudieran recopilar datos de ese tipo en atención a un interés público.

Por otra parte, este reglamento impone extensas obligaciones de transparencia a los responsables del tratamiento de datos en sus artículos 12 y siguientes. Así, se refuerza la posición de los titulares de los datos frente a recopilaciones y tratamientos abusivos. Adicionalmente, el artículo 22 protege a los titulares de datos contra las decisiones totalmente automatizadas, en especial la elaboración de perfiles. Esto otorga una protección de carácter transversal que, explica Medina Guerrero, alumbra un nuevo aspecto del contenido nuclear de la protección de datos personales (2022, p. 150). Al tratarse de una protección aplicable a todo tratamiento que pueda tener una finalidad informativa o propagandística, afecta al ámbito de los apartados 2 y 3 del artículo 58 bis de la LOREG, que permite a los partidos políticos emplear datos no sensibles con finalidades electorales.

En cuanto al Reglamento de Inteligencia Artificial, cuyas bases jurídicas están en los artículos 114 y 16 TFUE, su pretensión es doble: promover el desarrollo de esa tecnología y salvaguardar la seguridad, tanto la del mercado como la del espacio constitucional europeo. A tal fin, el reglamento establece exigencias específicas para contrarrestar los mayores riesgos que crea esa tecnología para los derechos y libertades de los consumidores-ciudadanos. En particular, el artículo 5 prohíbe el diseño y el uso de sistemas de IA que faciliten la manipulación de opiniones o inclinaciones personales. También prohíbe que la IA se use para detectar vulnerabilidades personales y orientar el comportamiento individual o grupal (D'Aloia, 2025, p. 104). A partir del artículo 6 se desglosan las exigencias, impuestas a los diseñadores de sistemas de IA, de controlar los de alto riesgo. La norma trata de impedir los sesgos que puedan derivarse del empleo de ciertos algoritmos y ordena suministrar información a los usuarios sobre el manejo de sistemas de IA para procesos de creación, selección o promoción de contenidos (Pauner Chulvi, 2023, pp. 106-107).

V. CONCLUSIONES: UNA INCIDENCIA CRECIENTE EN MATERIA ELECTORAL

La integración supranacional ha evolucionado hacia la asunción de una mayor responsabilidad en el establecimiento y en la supervisión de las garantías de los procesos democráticos por la Unión Europea. No hay más competencias atribuidas a la Unión en materia electoral que las que se refieren a las elecciones al Parlamento Europeo y a las reglas mínimas para el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales, pero la Unión ha hecho suyo un objetivo autónomo que le permite incidir en esa materia. Ese objetivo es la defensa de la democracia representativa. Su base se halla en los artículos 2 y 10 del Tratado de la Unión, que conectan el sostenimiento de la democracia en los Estados miembros con la estructura democrática de la propia Unión. A partir de ellos, la Comisión ha emprendido una estrategia dual: combativa, frente a las potenciales desviaciones del paradigma constitucional democrático en los Estados miembros; y defensiva, con el fin de consolidar la legitimidad democrática del propio complejo político institucional del que forma parte.

En lo que aquí se ha denominado la construcción de garantías electorales comunes, la Unión Europea sigue una estrategia indirecta e incremental. Bajo la dirección de la Comisión, emplea pautas de actuación habituales en los procedimientos de armonización legislativa. El primer impulso se efectúa a través de instrumentos de *soft law*, como el *Plan para la defensa de la democracia*. A partir de ahí, se suceden las propuestas legislativas con la finalidad de conseguir los objetivos trazados en los instrumentos anteriores, aprovechando cualesquiera bases jurídicas sean apropiadas para conseguirlos. Aunque la base jurídica idónea para crear garantías electorales comunes sería el 223 del TFUE, la especialidad legislativa que exige ese artículo plantea una clara dificultad. La estrategia funciona recurriendo a otras bases jurídicas que permiten una armonización indirecta.

Entre las medidas armonizadoras se encuentra la regulación básica y algo tímida de los partidos políticos europeos. Esta deriva del artículo 224 del TFUE. Pero la Unión también encauza garantías de participación política a través de competencias de armonización relativas al mercado interior. Tomando como base el artículo 114 TFUE, la Unión ha diseñado garantías directas y específicas para los electores en el ámbito de la publicidad política. Son garantías exigibles en cualquier proceso electoral, que se superponen a las establecidas en los Estados miembros. También ha desarrollado otras garantías generales: para la opinión pública frente al uso de la tecnología digital; para la transparencia en la difusión de información; o a favor de la independencia de los intermediarios y agentes de la opinión pública libre. Adicionalmente, la base jurídica del artículo 16 del TFUE, relativa a la protección de datos de carácter personal, refuerza el sistema con medidas transversales, que protegen la libre participación política en equilibrio con la innovación tecnológica.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE LEÓN, S. (2019). Crónica de la reforma electoral europea. *Revista de las Cortes Generales* (106), pp. 229-267. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1408>
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2024). El estado de derecho en la UE: el informe anual y la especial protección de los intereses financieros. *Revista de las Cortes Generales* (118), pp. 41-76. <https://doi.org/10.33426/rcg/2024/118/1830>

- ARZOZ SANTIESTEBAN, X. (2013). La autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad. *Revista de Administración Pública* (191), pp. 159-197.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2007). La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (8), pp. 11-41.
- BARREDO ARTÍGUEZ, A. (2025). El reglamento europeo de servicios digitales y la defensa de la democracia. *Revista de Derecho Político* (122), pp. 295-326. <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44751>
- BRESSANELLI, E. (2022). Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations. *Study for the AFCO Committee*, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729741/IPOL_STU\(2022\)729741_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729741/IPOL_STU(2022)729741_EN.pdf)
- CARTABIA, M. (1998). “The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. En A. MARIE SLAUGHTER, A. STONE SWEET y J. H. H. WEILER (eds.), *The European Courts and National Courts- Doctrine and jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford, pp. 133-146.
- CICHOCKI, M. A. (2017). The West’s polymorphic crisis and their impact on the Visegrad group. En P. MORILLAS (ed.), *Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration*. Cidob, pp. 9-18.
- CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, P. (2021). *La identidad nacional de los Estados miembros en el Derecho de la Unión Europea*. Aranzadi, Cizur Menor.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2013). La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (17), pp. 501-514.
- D’ALOIA, A. (2025). Inteligencia Artificial, derechos fundamentales y democracia. *Teoría y Realidad Constitucional* (55), pp. 101-114. <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45030>
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2005). Observaciones sobre la cláusula de identidad nacional. En M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES (dirs.) e I. GÓMEZ FERNÁNDEZ (coord.), *Constitución europea y constituciones nacionales*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 437-448.
- FEATHERSTONE, K. (1994). Jean Monnet and the ‘Democratic Deficit’ in the European Union. *Journal of Common Market Studies* (32-2), pp. 149-170.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2023). La nueva propuesta de reforma de las elecciones al Parlamento Europeo: ¿destinada otra vez al fracaso? *Revista General de Derecho Europeo* (60), pp. 39-87.

- GARCÍA MAHAMUT, R. (2023). Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política. La apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español. *Revista Española de la Transparencia* (17), pp. 75-105. <https://doi.org/10.51915/ret.307>
- GARCÍA VITORIA, I. y GARROTE MARCOS, M. (2022). La revisión de las elecciones por el TEDH y la democracia como identidad europea y constitucional. En J. GARCÍA ROCA y R. BUSTOS GISBERT, (coords.), *Identidades europeas, subsidiariedad e integración*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 177-215.
- HABERMAS, J. (2001). Why Europe Needs a Constitution? *New Left Review* (11), pp. 5-26.
- (2002). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili, Barcelona.
- HERNÁNDEZ PERIBÁÑEZ, M. E. (2025). La libertad de expresión frente a los litigios estratégicos: análisis crítico de la Directiva Anti-SLAPP. *Teoría y Realidad Constitucional* (55), pp. 289-317. <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45036>
- HIJMANS, H. (2016). *The European Union as a constitutional guardian of internet privacy and data protection*. University of Amsterdam [Thesis]. [https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/the-european-union-as-a-constitutional-guardian-of-internet-privacy-and-data-protection\(c9db9f1d-3759-44b0-8501-fb2e69fc1dd6\).html](https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/the-european-union-as-a-constitutional-guardian-of-internet-privacy-and-data-protection(c9db9f1d-3759-44b0-8501-fb2e69fc1dd6).html)
- 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. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>
- KLAMERT, M. (2015). What we talk about when we talk about harmonisation. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (17), pp. 360–379. <https://doi.org/10.1017/cel.2015.12>
- LODGE, J. (1995). Legitimidad democrática y Parlamento Europeo. *Revista de Estudios Políticos* (90), pp. 221-242.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2003). El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (15), pp. 527-572.
- MARTINICO, G. y POLLICINO, O. (2020). Use and Abuse of a Promising Concept: What Has Happened to National Constitutional Identity? *Yearbook of European Law* (39-1), pp. 228–249. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa015>

- MATIA PORTILLA, F. J. (2003). Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos* (119), pp. 191-220.
- MEDINA GUERRERO, M. (2022). El derecho a conocer los algoritmos utilizados en la toma de decisiones. Aproximación desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales. *Teoría y Realidad Constitucional* (49), pp. 141-171. <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33847>
- MÉNY, Y. (2011). Can Europe be Democratic? Is it Feasible? It is Necessary? Is the Present Situation Sustainable? *Fordham International Law Journal* (34), pp. 1287-1303.
- MONTESINOS PADILLA, C. (2022). Nuevos mecanismos de garantía del Estado de Derecho en la Unión: límites a la identidad nacional. En J. GARCÍA ROCA Y R. BUSTOS GISBERT (coords.), *Identidades europeas, subsidiariedad e integración*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 277-307.
- MORAVCSIK, A. (2002). In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* (40), pp. 603-624.
- PAUNER CHULVI, C. (2023). Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales. *Revista Española de la Transparencia* (7), pp. 107-136. <https://doi.org/10.51915/ret.308>
- PÉREZ ALBERDI, R. (2018). Privación de los condenados del sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo. El principio de «sufragio universal» como obligación impuesta por el Derecho Europeo al legislador nacional en la definición de la ciudadanía política de la Unión. En A. CARMONA CONTRERAS (dir.), *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales*. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 189-203.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos* (156), pp. 125-166.
- RODRÍGUEZ, A. (2026). El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión Europea: un equilibrio sui generis. *Teoría y Realidad Constitucional* (38), pp. 187-209. <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18619>
- RUBIO NÚÑEZ, R., FRANCO ALVIM, F. y DE ANDRADE MONTEIRO, V. (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VON BOGDANDY, A. (2012). The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations, *European Journal of International Law* (23-2), pp. 315-334. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs018>

- (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos* (165), pp. 19-64.
- ZAKARIA, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs* (76), pp. 22-46.