

LA DOBLE DIMENSIÓN DEL SISTEMA PREVISTO PARA LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

Pablo Guerrero Vázquez

*Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Constitucional,
Universidad de Zaragoza*

Cómo citar este artículo / Citation: Guerrero Vázquez, P. (2021).

La doble dimensión del sistema previsto para la elección del Parlamento Europeo.

Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.)

*Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los
regímenes electorales en España,*

Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0310>

SUMARIO: EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN – II. LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO – III. LA DIMENSIÓN NACIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO – IV. LAS ELECCIONES EUROPEAS VISTAS DESDE ESPAÑA

I. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN

Todo intento de establecer paralelismos entre el sistema institucional de la Unión Europea y el de sus Estados Miembros, posiblemente, está abocado al fracaso. Sin embargo, el reto continúa resultando lo suficientemente clarificador como para correr el riesgo. Ciertamente, toda simplificación comporta una falta de exactitud, pero en ocasiones, esta es soportable cuando ayuda a comprender una realidad compleja.

Dejando al margen el Consejo Europeo, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las tres instituciones principales de la Unión son la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. La Comisión, habitualmente, es estudiada como el gobierno de la Unión, aunque comparte ciertas labores ejecutivas con el Consejo. Por otro lado, el Consejo y el Parlamento Europeo, por asumir hoy en día en pie de igualdad la función legislativa, vendrían a conformar conjuntamente, y con independencia del *nomen*, la institución parlamentaria de un Estado-Nación¹.

El Consejo, como es sabido, queda definido en los Tratados como una institución de composición variable, en la que se encuentran representados los Gobiernos de los Estados miembros a través de los Ministros (art. 16 TUE). Por ello, esta institución, al igual que el Consejo Europeo, que reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados, responde a una concepción de la representación de carácter confederal, que puede recordar, con todos los matices que procedan, al *Bundesrat* alemán². En el Parlamento Europeo, por el contrario, no están representados los gobiernos nacionales, sino los ciudadanos. Sin embargo, llegados a este punto debemos preguntarnos, en primer lugar, cómo están representados estos ciudadanos y, en segundo, qué ciudadanos son precisamente los que están representados.

En relación al primer interrogante abierto, se constata que, hasta 1976, fecha en la que fue aprobada el Acta Electoral Europea (AEE), los ciudadanos no estaban representados directamente en el Parlamento Europeo, pues sus miembros no eran elegidos directamente por aquellos. En efecto, los parlamentarios europeos eran elegidos por los propios Parlamentos nacionales en el marco de un sistema de carácter indirecto: los ciudadanos elegían directamente por sufragio a los parlamentarios nacionales y estos, a su vez, determinaban quiénes debían ocupar los escaños en la institución parlamentaria europea. Los europeos no pudimos elegir directamente a

¹ Con alguna salvedad, claro, que también debemos destacar: en relación a la función legislativa, la iniciativa, en el ámbito de la Unión, corresponde siempre a la Comisión, y la función de control corresponde, tan solo, al Parlamento Europeo... y se extiende, además, sobre la actuación del Consejo (que como ya se ha apuntado puede asumir funciones ejecutivas).

² En el *Bundesrat* alemán, no obstante, cada delegación gubernamental cuenta con un número de votos que está estrechamente relacionado con la población de su *Land* (art. 52.2 GG). En el Consejo de la Unión Europea, cada delegación gubernamental cuenta, *a priori*, con un voto. Aunque desde 2014 se ha dado entrada al componente poblacional, en las decisiones que deban adoptarse por mayoría cualificada, que serán todas salvo previsión expresa en contra (art. 16.3 y 4 TUE).

nuestros representantes hasta las elecciones de 1979. Y, en consecuencia, la legitimidad democrática de esta institución, que nació en 1958 bajo el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea, fue indirecta durante más de 20 años³. A lo largo de este periodo, el sistema electoral diseñado a nivel europeo se asemejaba al del *Bundesrat* pero, en este caso, austriaco.

La profundización de la dimensión política del proyecto de integración europeo, no obstante, exigía superar este modelo representativo de naturaleza fragmentaria. En efecto, la Asamblea Parlamentaria Europea, o Parlamento Europeo desde 1962, estaba llamada a ser, en el futuro, una verdadera Cámara Baja. Y el sistema previsto inicialmente asemejaba a esta institución a una Cámara de representación territorial⁴, cuando los territorios ya estaban oportunamente representados en el Consejo. En 1976, como anticipábamos, y después de alguna tentativa frustrada⁵, se terminó imponiendo la elección directa de los parlamentarios europeos por parte de la ciudadanía.

Así las cosas, procede ahora plantearse la segunda pregunta a la que nos hemos referido. A saber, qué ciudadanos están llamados a elegir el Parlamento Europeo y, en consecuencia, qué ciudadanos están representados (directamente) en el mismo.

Desde 2009, una vez que entró en vigor el Tratado de Lisboa, los ciudadanos representados en el Parlamento Europeo son los de la Unión Europea. En este sentido, el artículo 14.2 TUE establece que “el Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión”. Hasta entonces, los representados en el Parlamento Europeo, tal y como rezaba el artículo 1 AEE en su versión de 1976, eran los pueblos de los Estados. La ciudadanía

³ En todo caso, la Asamblea era una institución común a todas las Comunidades Europeas, tal y como estipuló el Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas.

⁴ Sobre los problemas de la representación territorial en el marco del Estado de partidos, cfr. GARRIDO LÓPEZ, C. *El Senado ante el enigma de la representación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

⁵ La posibilidad de diseñar un sistema de sufragio directo para la elección de la Asamblea fue contemplada ya, como una posibilidad, en 1957 en el Tratado de Roma. Por lo tanto, el cambio de modelo no comportó una reforma de los Tratados. El primer proyecto de Convención que contemplaba la introducción de un sistema de sufragio directo vio la luz en 1960, de la mano del belga Fernand Dehousse (quien, pocos años después, en 1964, contribuiría decididamente a construir el principio de primacía del Derecho de la Unión). Sin embargo, esta iniciativa durmió el sueño de los justos hasta principios de la siguiente década, cuando la propuesta del belga fue rescatada y actualizada por el holandés Schelto Patijn, quien impulsó el proyecto de Convención finalmente aprobado en 1976.

europea fue introducida por el Tratado de Maastricht, quedando hoy regulados sus aspectos nucleares en el artículo 20 TFUE. Es cierto que, tal y como queda dispuesto en dicho precepto, la ciudadanía de la UE coexiste indisolublemente con la ciudadanía de un Estado, pues esta última es condición *sine qua non* para ostentar aquella. Pero lo relevante en este punto es evidenciar que, jurídicamente, existe un vínculo directo entre el individuo y la Unión, acentuándose el carácter político del proceso de integración. Pero aunque desde 1992 los europeos no somos, tan solo, nacionales de un Estado Miembro, hubo que esperar hasta 2009 para que formalmente los ciudadanos representados en el Parlamento Europeo lo estuviesen atendiendo a su condición de ciudadanos de la Unión⁶.

En el Parlamento Europeo no está representado un *demos* europeo, tal y como recuerda siempre que tiene ocasión el Tribunal Constitucional Federal alemán (por todas, BVerfGE 123, 267, de 30 de junio de 2009)⁷, pero sí un sujeto político *sui generis* diferente a los pueblos de los Estados integrados en la UE⁸. Y todo parece apuntar a que, en un futuro, las identidades nacionales, que seguirán existiendo como anticipa Balaguer⁹, convivirán con una identidad europea más robusta. Así viene sucediendo en las últimas décadas, a pesar de los múltiples avatares que ha padecido, y lo continuará haciendo probablemente, la construcción política de Europa.

Dejando a un lado a las musas, y bajando al teatro, este trabajo tiene por objeto analizar el conjunto de reglas establecidas para transformar los votos emitidos por los ciudadanos de la UE en escaños del Parlamento Europeo.

⁶ Las fuertes diferencias existentes entre el valor del voto de los Estados más (fundamentalmente Alemania) y menos (Malta y Luxemburgo) poblados, hace que algunos autores hayan señalado que, pese al cambio normativo, los ciudadanos representados en el Parlamento Europeo continúan siendo los nacionales de los Estados miembros. Cfr. MELLADO PRADO, P. “El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: la ausencia de un procedimiento electoral uniforme”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, pág. 227.

⁷ Cfr. LÓPEZ CASTILLO, A. “Alemania en la Unión Europea a la luz de la Sentencia-Lisboa de 30 de junio de 2009, del Tribunal Constitucional Federal alemán”; *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, págs. 337-360.

⁸ Sobre el particular, cfr. INNERARITY, D. “Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?”, *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, núm. 77, 2014, 36 págs.

⁹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F. “Encuesta sobre la construcción política de Europa (I)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32, pág. 50.

II. LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO

Una vez que el Derecho originario establece, en el artículo 10.2 TUE, que el Parlamento Europeo es una institución que cuenta con legitimidad democrática directa, el artículo 223 TFUE atribuye al propio Parlamento la elaboración de un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo. Con base en dicho precepto, el Parlamento puede optar bien por configurar un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, o bien limitarse a establecer una serie de principios comunes que deberán regir la elección, y dejar que sea cada Estado miembro el encargado de concretar los mismos. Debemos adelantar que, desde 1976, el sistema en vigor continúa siendo este último y, en consecuencia, el sistema electoral europeo se caracteriza por su carácter dual, bifronte, alejándose de la mayoría de sistemas electorales desarrollados en el marco del Estado-Nación¹⁰. Al menos, de los Estados de la Unión Europea¹¹.

Prácticamente el único elemento configurador del sistema electoral europeo determinado íntegramente por la normativa supraestatal, es el tamaño de la Cámara. El Derecho europeo ni siquiera ha sido capaz de establecer, por completo, el estatuto que debe ostentarse para ejercitar el derecho de sufragio activo y pasivo. La entrada en vigor del Tratado de Maastricht permitió superar un escenario en el que los europeos tan solo podían votar, y ser votados, en el Estado miembro del que eran nacionales. Y, a partir de 1993, bastó con la inscripción en el censo de cualquier Estado miembro para que un ciudadano de la UE pudiera ejercitar su derecho de sufragio activo y pasivo¹². Sin embargo,

¹⁰ Es cierto que, en España, la LOREG (LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General) es desarrollada por el legislador autonómico. Sin embargo, la colaboración normativa en materia electoral tiene por finalidad la regulación subcentral del sistema electoral propio de la Comunidad Autónoma. Es decir, del previsto para la elección de su propia Asamblea Legislativa. A nivel europeo, la colaboración normativa entre reglas supranacionales y nacionales tiene lugar para la regulación de un mismo sistema electoral.

¹¹ Un ejemplo de regulación dual del sistema electoral lo encontramos, por ejemplo, en las elecciones a la Cámara de Representantes de los EEUU, donde los Estados son competentes para el diseño de los Distritos electorales, sujetos a ciertos límites. Sobre los casos alemán, italiano y español, cfr. DUEÑAS CASTRILLO, A. “La apertura y desbloqueo de las listas electorales en las Comunidades Autónomas. ¿Es posible?”, en esta misma obra.

¹² Una regulación de este tenor puede provocar, en un contexto de comunicación deficiente entre los Estados miembros, problemas de doble voto. Los artículos 4 y 13 de 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

como tendremos ocasión de comprobar, ha continuado siendo el derecho nacional el que ha determinado aspectos tan relevantes como la edad mínima para ser elector y elegible.

Por ello, como se anticipaba, el único elemento del sistema electoral que queda configurado íntegramente por el Derecho de la Unión Europea es el tamaño del Parlamento. Como es sabido, el artículo 14.2 TUE establece que el Parlamento Europeo estará integrado por un máximo de setecientos cincuenta parlamentarios, más su presidente. Desde febrero de 2020, una vez materializada la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el tamaño del Parlamento Europeo ha quedado fijado en 705 escaños, frente a los 751 anteriores, siguiendo lo establecido en la Decisión (UE) 2018/973, del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo¹³. En todo caso, y pese a la reciente reducción de su tamaño, el Parlamento Europeo continúa siendo una Cámara de gran tamaño, situada posiblemente en el límite de la operabilidad.

Dejando al margen el tamaño de la Cámara, debe evidenciarse que, en relación al resto de elementos configuradores del sistema, tales como la determinación de las circunscripciones, la elección de la fórmula electoral o el establecimiento de una barrera electoral, la norma europea se limita, a lo sumo, a establecer una serie de pautas que posteriormente deberán ser concretadas a nivel estatal.

La mayoría de estas cuestiones se encuentran contempladas en el Acta Electoral Europea (AEE)¹⁴, o Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, adjunta a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, modificada parcialmente en 2002¹⁵ y, de nuevo, en 2018¹⁶.

nacionales, trata de dar respuesta a esta anomalía. En clave interna, debemos hacer referencia a los apartados 2 y 3 del artículo 210 LOREG. Además, como se tendrá ocasión de comprobar, en 2018 fue reformada el AEE para reforzar el sistema de control que impide la doble emisión del voto (art. 9 ter).

¹³ Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0937&from=ES> [última consulta: septiembre 2020]

¹⁴ El Reino Unido tenía asignados 73 escaños, de los cuales tan solo se repartieron 27 entre los Estados miembros, una vez consumado el abandono británico. Disponible en línea: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008(01)&from=ES) [última consulta: septiembre 2020]

¹⁵ La norma fue modificada por Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al

Desde el punto de vista del sistema de fuentes, el AEE es considerado formalmente, desde el Tratado de Lisboa, una norma de derecho derivado y no ya, como hasta entonces, una norma sujeta al Derecho Internacional. Si bien, a efectos prácticos, tal y como ha denunciado Alonso de León, este cambio puede tener un recorrido discreto. En efecto, al exigirse unanimidad en el Consejo para modificar el Acta Electoral, se continúa favoreciendo el inmovilismo propio de las normas internacionales¹⁷. Igualmente, el artículo 223 TFUE contempla que la entrada en vigor de cualquier reforma del AEE deberá demorarse hasta que la misma haya sido ratificada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Una previsión que ha hecho cuestionar a García García la condición de derecho derivado del AEE¹⁸.

Con independencia de la naturaleza jurídica de la norma electoral europea, hoy en día el artículo 223 TFUE es el encargado de contemplar el procedimiento legislativo especial a seguir para reformarla, habiendo sido activado este procedimiento recientemente en 2015 y desembocando, en 2018, en una reforma discreta.

La reforma de 2018 se limita a abordar cuestiones de carácter técnico. Por ejemplo, en línea con lo acordado en el Tratado de Lisboa, se denomina a los parlamentarios europeos “representantes de los ciudadanos de la Unión”. Pero la mayoría de las modificaciones introducidas exigen, para ser efectivas, su posterior desarrollo por parte de los ordenamientos jurídicos nacionales. Es el caso de la introducción del voto telemático o de la autorización para emplear en las papeletas el logotipo de partidos políticos europeos. Lo más relevante de la

Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Las principales novedades introducidas fueron a) la apuesta por la proporcionalidad en el reparto de los escaños, que hasta entonces había contado con la oposición de algunos Estados de tradición mayoritaria, como Francia y Reino Unido, y b) la prohibición de compatibilizar el mandato como parlamentario europeo y nacional. Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=EN> [última consulta: septiembre 2020]

¹⁶ Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=ES> [última consulta: septiembre 2020]. Sobre esta última reforma, cfr. CUESTA LÓPEZ, V. “La actualización del régimen jurídico de las elecciones al Parlamento Europeo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 47, 2019, 19 págs.

¹⁷ Quizás el cambio más relevante en relación a este cambio de naturaleza, es el sometimiento del Acta, como norma de Derecho derivado, al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Cfr. ALONSO DE LEÓN, S. “Crónica de la reforma electoral europea”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, 2019, pág. 242.

¹⁸ GARCÍA GARCÍA, M. J., “El sistema electoral europeo: cuando todo no equivale a la suma de las partes”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 74, 2019, pág. 11.

reforma, parece, es la introducción de una barrera electoral, de entre el 2 y el 5%, en aquellas circunscripciones que repartan más de 35 escaños a partir de las elecciones de 2024¹⁹.

Junto a la barrera electoral, otro elemento configurador del sistema electoral regulado -tan solo parcialmente- a nivel europeo es la fórmula electoral. El AEE se limita a establecer, desde 2002, que la misma deberá tener carácter proporcional, aunque sin decantarse por ningún modelo en concreto. De hecho, el artículo 1.1 AEE faculta a cada Estado para optar por un sistema de listas o de voto único transferible que, como sabemos, permite compatibilizar el reparto proporcional con el establecimiento de listas abiertas.

Idéntica consideración debemos realizar en lo referente a la circunscripción electoral. El artículo 14.2 TUE se limita a establecer que ningún Estado podrá contar con menos de 6 escaños en el Parlamento Europeo, ni con más de 96. Y, a continuación, esta disposición remite a una Decisión del Consejo Europeo la determinación del número de escaños que, siguiendo un criterio proporcional atendiendo a criterios poblacionales, corresponde a cada Estado a título individual²⁰. Sin embargo, la norma europea no impone, ni prohíbe, la división de cada Estado en diferentes circunscripciones electorales. Tan solo establece, tras la reforma de 2018 y tal y como se ha anunciado, que aquellas circunscripciones en las que se repartan más de 35 escaños, deberán introducir una barrera electoral de entre el 2 y el 5%²¹.

¹⁹ En aquellas circunscripciones en las que se repartan menos de 35 escaños, cabe la posibilidad de que los Estados miembros, de manera voluntaria, introduzcan una barrera electoral de entre el 2 y el 5%. Se desprende, de ello, que la barrera electoral, aún introducida de manera voluntaria, no puede superar el umbral del 5%. Esta previsión de la normativa europea es difícilmente conciliable con la actual regulación búlgara, que establece una barrera electoral variable y que se calcula como resultado del cociente entre el número total de votos y los 17 escaños a repartir en dicho Estado. Como norma general, dicho cociente arroja una barrera electoral que alcanza prácticamente el 6% de los votos.

²⁰ La ratio de habitantes por escaño es muy dispar entre los diferentes Estados, provocando la sobrerrepresentación de los más pequeños (Malta o Luxemburgo) y la infrarrepresentación de los mayores (Alemania). Ello, como ya se ha dicho, ha llevado a algunos autores a considerar que los representantes del Parlamento Europeo no lo son de la ciudadanía de la Unión, sino de los nacionales de los Estados miembros. Cfr. MELLADO PRADO, P. “El sistema de representación...”, *op. cit.*, pág. 227. No obstante, conviene recordar que, en otros comicios, como aquellos celebrados para la elección de nuestro Congreso de los Diputados, las diferencias en el valor del voto son también significativas sin que ello suponga negar a dichos parlamentarios la condición de representantes de todos los españoles.

²¹ En la práctica, esta disposición está pensando en circunscripciones de carácter nacional, pues difícilmente un Estado podrá configurar circunscripciones subnacionales de más de 35 escaños, que son casi la mitad de aquellos que corresponden a toda la República francesa.

Esta previsión introducida en 2018, indudablemente, corrige la elevada proporcionalidad que caracteriza en líneas generales al sistema electoral europeo. Si bien, la utilidad de esta limitación a la proporcionalidad es discutible atendiendo a que, en el sistema institucional europeo, el Parlamento tan solo de una forma mediata garantiza la gobernabilidad de la Unión. El necesario equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, perseguido por cualquier sistema electoral, puede que tenga una relevancia menor, al menos por ahora, en el marco europeo.

Estrechamente relacionado con ello, hay que señalar, también, que la reforma de 2018 eludió por completo dotar de un marco normativo al conocido sistema de los *Spitzenkandidaten*, hoy en día puesto en tela de juicio una vez que, tras las elecciones de mayo de 2019, la persona propuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno para presidir la Comisión, Ursula von der Leyen, no había sido cabeza de lista, ni simplemente elegible, en aquellos comicios.

La no formalización del sistema de los *Spitzenkandidaten* en 2018 está directamente vinculada, a su vez, con la no regulación de una circunscripción única a nivel europeo, con listas de carácter trasnacional, que conviviese con el resto de circunscripciones nacionales. Como no pasará desapercibido, lo natural sería que los *Spitzeunkandidaten* encabezasen la lista, precisamente, de dicha circunscripción única. Si bien, una reforma de este calado puede no resultar viable jurídicamente si, simultáneamente, no se modifican las normas de derecho originario, o al menos se tensiona su interpretación. Una circunstancia que posiblemente condicionó, junto con otros factores, el discreto alcance de la reforma electoral de 2018²².

En todo caso, sí que debemos insistir en que la baja participación que caracteriza a los comicios europeos no puede ser explicada, solamente al

²² Ciertamente, el *Brexit* ha abierto una ventana de oportunidad para materializar estas reformas, pues la salida de Reino Unido, y la reducción acordada del Parlamento a 705 escaños, permite repartir la holgura hasta 751 en una nueva circunscripción europea, sin alterar el tamaño del Parlamento (limitado por el derecho originario) y sin que se vieses perjudicados los intereses de ningún Estado miembro (que mantendrían su representación). Sin embargo, el derecho originario también establece que a ningún Estado pueden corresponder más de los 96 escaños que ya corresponden a Alemania. El problema se plantea en el caso de que al menos un candidato alemán sea elegido por los europeos en la circunscripción única. Es posible que, en el futuro, esta reminiscencia confederal de la representación en el Parlamento Europeo sea superada, pero hoy en día continúa constituyendo un escollo jurídico-político importante a la hora de establecer una circunscripción única.

menos, por esta falta de relación entre el resultado electoral y la composición de la Comisión. De hecho, y paradójicamente, la participación en este tipo de procesos electorales ha continuado descendiendo conforme los poderes del Parlamento se veían incrementados, especialmente en el marco del procedimiento legislativo. Ignacio Molina contextualiza esta tendencia en un marco general más amplio, caracterizado, en primer lugar, por el progresivo desalineamiento ideológico que caracteriza a todas las democracias occidentales desde finales del S. XX. En líneas generales, los europeos votamos cada vez menos. Pero, en segundo lugar, y es especialmente relevante, la baja participación en las elecciones al Parlamento Europeo se ha visto agravada tras la gran ampliación de 2004, en la que se incorporaron a la Unión algunos Estados con una tradición democrática breve y unas cifras de participación muy inferiores a la media europea²³.

Llegados a este punto se debe descender a los distintos marcos normativos estatales, a los efectos de tener una imagen más nítida del sistema electoral europeo.

III. LA DIMENSIÓN NACIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO

Dentro de las posibilidades que ofrece la normativa europea, los Estados han configurado sistemas electorales de índole muy diversa. Analizaremos en este apartado las diferencias existentes en punto al tamaño de la circunscripción elegida por cada Estado, las fórmulas electorales empleadas, las posibles barreras electorales introducidas, así como otros extremos que, en menor medida, definen a un sistema electoral. En todo caso, en este trabajo el acento se centra en el análisis del tamaño de la circunscripción, la barrera y la fórmula electoral, que son los tres elementos, junto con el tamaño del Parlamento, que definen conjuntamente la proporcionalidad de un sistema.

En relación al diseño de las circunscripciones, debe constatar que la mayoría de los Estados, con independencia de su tamaño, han optado por un sistema

²³ MOLINA, I. "Las elecciones al Parlamento Europeo entre los desafíos internos y externos de la UE ", ponencia impartida en el marco de la Jornada *"Las elecciones al parlamento europeo de 2019: ¿Hacia dónde va Europa?"*, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad y celebrada en Zaragoza el 20 de febrero de 2020. Disponible en línea: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/videoteca/jornada-las-elecciones-al-parlamento-europeo-de-2019-hacia-donde-va-europa> [última consulta: septiembre 2020]

de circunscripción única, que maximiza la proporcionalidad. En este grupo, mayoritario, encontramos Estados de todos los tamaños, desde Luxemburgo o Malta (6 escaños) hasta Alemania (96 escaños).

Los Estados de mayor tamaño de la UE, una vez que el Reino Unido la ha abandonado²⁴, y con las salvedades que veremos para Italia (76 escaños), se han decantado por un sistema de circunscripción única. Es el caso, conocido, de España (59 escaños), pero también de Francia (79 escaños) que, de cara a las elecciones de 2019²⁵, decidió abandonar un sistema electoral que dividía el territorio en ocho distritos para adoptar otro que diseñaba una circunscripción electoral única. Alemania (96), por último, también se ha decantado en las elecciones europeas por un sistema de circunscripción única, aunque permite la presentación de listas de manera territorializada²⁶.

Italia, a diferencia de Alemania, Francia y España, ha previsto que su territorio quede dividido en estas elecciones en cinco circunscripciones (Nord-occidentale, Nord-orientale, Centrale, Meridionale e Insulare). Sin embargo, en el momento de la elección, todo el territorio nacional constituye un único colegio electoral. La división en circunscripciones solo gana virtualidad para, una vez determinados el número de escaños que corresponden a cada candidatura, decidir los parlamentarios que deberán ocuparlos. En términos similares al italiano, cabe destacar el sistema electoral polaco, que prevé una división de su territorio en trece circunscripciones (administrativamente, Polonia está dividida en dieciséis voivodatos) para la asignación concreta del escaño, pero no para la determinación del número de escaños que corresponde a cada formación política²⁷.

²⁴ El Reino Unido, a pesar de que su derecho electoral nacional se caracterizaba por haber dividido a su territorio en 650 circunscripciones uninominales, debió configurar *ad hoc* circunscripciones de carácter plurinominal mientras fue socio de la Unión, atendiendo a la proporcionalidad que debe caracterizar a estos comicios. En concreto 12 circunscripciones, quedando Gibraltar incluida en *South West England*.

²⁵ *Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*. Disponible en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037102048&categorieLien=id> [última consulta: septiembre 2020]

²⁶ *Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland*. Disponible en línea: <https://www.gesetze-im-internet.de/euwg/> [última consulta: septiembre 2020]

²⁷ Debe recordarse, en todo caso, el riesgo de *gerrymandering* que entraña establecer circunscripciones electorales al margen de las divisiones administrativas existentes.

Tan solo Bélgica e Irlanda han dividido su territorio en diferentes circunscripciones en sentido estricto. El caso belga es especialmente llamativo, atendiendo a que la división se ha realizado teniendo en cuenta a las tres comunidades lingüísticas del Estado (flamenca, valona y alemana). La Comunidad alemana tiene asignado, tan solo, un escaño, teniendo por ello el sistema un sesgo mayoritario en esta circunscripción. Doce de los veintiún escaños que corresponden a este Estado se asignan a la Comunidad holandesa, y los ocho restantes a la francesa. Los votantes de Bruselas, que cuenta con un especial estatus jurídico atendiendo a las particularidades que caracterizan a la realidad política belga, tan solo pueden emitir un voto, bien a la lista holandesa o a la francesa. Irlanda, siguiendo una lógica similar también ha dividido su territorio en tres circunscripciones electorales a los efectos de los comicios europeos (Dublín -4-, Midlands-North-West -4- y South -5-)²⁸.

Con base en la última reforma del AEE, de 2018, el sistema electoral diseñado en Francia, Italia, Polonia, España y Alemania, a partir de 2024, deberá contar con una barrera electoral de entre el 2 y el 5%. En Francia, dicha barrera electoral ha sido ya introducida por el legislador, y fijada en un 5%²⁹. En idénticos términos podemos destacar el caso polaco, que ha fijado igualmente la barrera electoral en el máximo permitido por el AEE. Y también Italia da ya cumplimiento a lo previsto en el AEE, aunque en esta ocasión el legislador fijó en el 4% el número de votos que debe obtener una candidatura para que le sea aplicada la fórmula electoral³⁰.

En España y Alemania, sin embargo, todavía no se ha modificado la legislación electoral para dar cumplimiento a lo previsto en el AEE. No obstante, entre ambos países existe una diferencia notable, ya que, en Alemania, la introducción de una barrera electoral -del 3%- ya fue prevista por el legislador en el año 2013, y declarada inconstitucional por el máximo intérprete de la Ley

²⁸ La principal diferencia entre el sistema belga y el irlandés, como veremos, es que el sistema belga ha introducido una barrera electoral del 5%, mientras que el irlandés carece de este elemento corrector de la proporcionalidad.

²⁹ Art. 3 Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Disponible en línea: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068600> [última consulta: septiembre 2020]

³⁰ Legge 20 febbraio 2009, numero 10 "Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, numero 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Disponible en línea: <https://www.camera.it/parlam/leggi/090101.htm> [septiembre 2020]

Fundamental³¹. En sentido análogo, en 2011, el Tribunal Constitucional Federal ya había declarado inconstitucional la introducción de una barrera electoral del 5%³², por lo que la adaptación de la legislación alemana al AEE exigirá, muy probablemente, una reforma de la *Grundgesetz*. No obstante, también se debe destacar que en este caso no se produce un verdadero conflicto entre el ordenamiento jurídico europeo y nacional, pues aquel ha previsto expresamente (art. 223 TFUE) que la norma europea no puede producir efectos si no es conforme a la Constitución nacional.

Otros Estados también han introducido voluntariamente una barrera electoral, a pesar de no contar con circunscripciones en las que se repartan más de 35 escaños. La mayoría de ellos se decantan por una barrera electoral del 5% (Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, la República Checa y Rumanía). Otros, como, Austria, Eslovenia o Suecia, han establecido la barrera electoral en el 4%. Grecia en el 3%. Y Chipre en el 1,8%. Bulgaria ha diseñado una barrera electoral variable, que queda definida como la relación entre el número total de votos emitidos y los diecisiete escaños a repartir en dicho Estado. Como norma general, y como ya se ha indicado en nota al pie, el umbral resultante de dicho cociente supera normalmente casi por un punto el máximo establecido en el AEE (5%).

El tercer elemento del sistema electoral que merece nuestra atención es la fórmula electoral a aplicar para transformar los votos en escaños, una vez superada, de existir, la barrera electoral. Todos Estados, como impone la normativa europea, recurren a una fórmula de naturaleza proporcional. Más de la mitad de los Estados que componen actualmente la UE se han decantado por el recurso a la fórmula *D'Hont*. Es el caso de Austria, Bélgica (con la excepción de la circunscripción germanoparlante, que, como se ha dicho, responde a una lógica mayoritaria por repartir un único escaño), Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa y Rumanía.

³¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014. Disponible en línea: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html [última consulta: septiembre 2020]

³² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09. November 2011. Disponible en línea: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20111109_2bvc000410.html [última consulta: septiembre 2020]

Polonia también recurre a la fórmula *D'Hont* para determinar el número de escaños que corresponden a cada formación, aunque en un segundo momento, a la hora de realizar dicha distribución de escaños a nivel territorial, se emplea el método *Hare-Niemeyer*. Este método es también el empleado en Italia, aunque en el caso del país transalpino el método *Hare-Niemeyer* es utilizado tanto para determinar el número de escaños por candidatura como para establecer el reparto de los mismos de manera territorializada. Los restantes Estados que han recurrido a esta fórmula electoral son Bulgaria y Lituania. La fórmula empleada en Alemania, Letonia y Suecia es la *Sainte-Laguë*. Chipre y Eslovaquia han optado, frente a todos los anteriores, por establecer una fórmula de reparto de escaños que pone el acento en el cociente, y no en el divisor. Irlanda y Malta, por otro lado, recurren a un sistema de voto único transferible. Y Grecia a un particular sistema de proporcionalidad reforzada, el *Enishimeni Analogiki*³³.

En otro orden de cosas, y entrando en otros aspectos menores que definen a un sistema electoral, cabe señalar que los Estados también son competentes para, por ejemplo, imponer la obligatoriedad de sufragio o la edad mínima para poder votar y ser votado. El sufragio es considerado deber, y no derecho, en Estados como Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia y Luxemburgo (donde la abstención, incluso, es sancionable). La edad mínima para votar, como norma general, se sitúa en los 18 años, aunque en Grecia se ha rebajado a los 17, y en Austria y Malta a los 16. Desde el punto de vista del sufragio pasivo, de manera análoga, la mayoría de Estados permiten ser candidato a partir de los 18 años, aunque en este caso algunos de ellos han elevado esta edad. Es el caso de Polonia, Eslovaquia, Irlanda o Chipre, donde la edad mínima para ser candidato es de 21 años; en Rumanía es de 23 años; y en Italia y Grecia de 25. Otros extremos en los que existen discrepancias entre Estados son las diferentes modalidades de voto (estando el voto telemático muy poco extendido a día de hoy, por estar tan solo contemplado en Estonia) o los distintos tipos de lista (siendo España de los pocos Estados en los que estas siguen siendo cerradas y bloqueadas).

³³ Cfr. Art. 6 Νόμος 4255/2014 - ΦΕΚ 89/Α/11-4-2014 (Κωδικοποιημένος). Disponible en línea: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-bouli-bouleutes/ekloges/n-4255-2014.html> [última consulta: septiembre 2020]

IV. LAS ELECCIONES EUROPEAS VISTAS DESDE ESPAÑA

En España, la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo no queda establecida en un cuerpo normativo específico, como ocurre en Alemania (*Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland*), Francia (*Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen*) o Italia (*Legge 24 gennaio 1979, numero 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*). Por el contrario, la regulación de dichos comicios se encuentra contemplada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), cuyo artículo 1.c) ya prevé, al establecer el ámbito de aplicación de la norma, que la misma regulará las elecciones al Parlamento Europeo. Si bien, el Título VI e la LOREG, que es donde se disciplinan las especialidades del proceso electoral europeo, tiene una densidad normativa similar a la de las leyes alemana, francesa o italiana, constituyendo una decisión acertada de técnica normativa compilar la práctica totalidad de la legislación electoral en un único cuerpo legal.

En efecto, el legislador orgánico dedica a las elecciones al Parlamento Europeo veinte artículos que abordan múltiples cuestiones, como las especialidades en punto al derecho de sufragio activo y pasivo, el régimen de incompatibilidades, el procedimiento electoral (presentación y proclamación de candidatos, papeletas y sobres, escrutinio, contencioso electoral...), así como el régimen establecido para financiar los gastos electorales en los que incurran las formaciones políticas en liza. Si bien, en lo que aquí interesa, los aspectos más relevantes regulados por la LOREG son aquellos que están relacionados más estrechamente con el sistema electoral.

Una vez que el número de los escaños a elegir viene determinado por la normativa europea (art. 215 LOREG), los restantes elementos definidores del sistema electoral que puede regular el legislador orgánico son, en primer lugar, la circunscripción, que es la totalidad del territorio nacional (art. 214 LOREG).

Esta decisión del legislador fue impugnada por el Parlamento Vasco, que consideró lesionado su ámbito de autonomía por entender que el sistema electoral diseñado para la elección del Parlamento Europeo debía tener en consideración la realidad descentralizada del Estado. El Tribunal Constitucional, en STC 28/1991, de 14 de febrero, desestimó el recurso

presentado por la asamblea autonómica, al no contradecir el diseño de una circunscripción única ninguna disposición constitucional. “La configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo -esgrime el TC- es, al menos, una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo [...] la del territorio de las diferentes Comunidades Autónomas, sin que esta segunda opción haya de ser necesariamente adoptada por exigencias de la estructura autonómica del Estado que reconoce y garantiza el art. 2 CE” (FJ 8). Como se ve, el TC, en un argumento *obiter dicta*, deja entrever que nada impediría al legislador orgánico implementar en el futuro una circunscripción autonómica en las elecciones europeas. No obstante, debe tenerse en consideración que la introducción de un sistema de este tenor, teniendo en cuenta el bajo número de escaños que se reparten en España (59), introduciría en el sistema un sesgo mayoritario que podría ser incompatible con la exigencia de proporcionalidad establecida en el AEE.

En punto a la fórmula electoral, el artículo 216 LOREG dispone que “la atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la presente Ley”. Es decir, el legislador, al regular la fórmula electoral aplicable en los comicios europeos, se remite a la disposición que disciplina dicha fórmula en el sistema electoral del Congreso de los Diputados que, como es sabido, es la conocida como fórmula *D’Hont*, de carácter proporcional.

Sin embargo, el artículo 216 LOREG, al remitirse al artículo 163, exceptúa en el marco de las elecciones europeas la aplicación de la barrera electoral del 3% que rige en los comicios al Congreso de los Diputados. En efecto, el artículo 216 LOREG remite al artículo 163 “con excepción de lo previsto en el apartado 1, a)”. Y dicho inciso establece que “no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción”³⁴.

³⁴ El artículo 216 LOREG también exceptúa del ámbito de aplicación de las elecciones europeas el apartado 2 del artículo 163 que, en el esquema de las elecciones al Congreso de los Diputados, regula el sistema mayoritario que rige para Ceuta y Melilla. En el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo esta previsión carece de sentido atendiendo a que el artículo 214 LOREG establece que, en dichas elecciones, la circunscripción será la totalidad del territorio nacional.

En un principio podría resultar paradójica esta exclusión, atendiendo a que, en las elecciones al Parlamento Europeo, donde la circunscripción es nacional y no provincial, la introducción de un límite a la proporcionalidad podría tener más sentido. Sin embargo, hasta la fecha, tal y como ya ha sido apuntado, no ha existido una correlación directa entre el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y la conformación de la Comisión. Y, por ello, el sistema electoral diseñado para la elección de la Cámara europea no se ha visto en la tesitura de tener que reducir el pluralismo político a magnitudes políticamente procesables para permitir la gobernabilidad.

No obstante, tal y como también se ha apuntado, España, en tanto que se ha decantado por establecer un sistema de circunscripción única en el que se reparten más de 35 escaños, deberá introducir antes de 2024 una barrera electoral de entre el 2 y el 5% para la celebración de los comicios europeos. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo más sencillo parece eliminar del artículo 216 LOREG la excepción que hace, al remitirse al artículo 163, del apartado 1, a) de esta última disposición.

Si bien, desde el punto de vista práctico, hay que tener en consideración que la introducción de una barrera electoral del 3% en las elecciones europeas provocaría, de repetirse los resultados del año 2019, que la Coalición por una Europa Solidaria no tuviese representación al haber obtenido, tan solo, el 2,82% de los votos³⁵. Si atendemos a que algunas de las formaciones políticas integradas en esta coalición, como el Partido Nacionalista Vasco o Coalición Canaria, son determinantes para la gobernabilidad de España en un escenario de fragmentación parlamentaria, parece probable que el umbral finalmente establecido de cara a las elecciones europeas de 2024 no alcance el 3% previsto en el artículo 163 LOREG.

De ser así, previsiblemente, la introducción de la barrera electoral contemplada en el AEE no tendrá, en España, impacto alguno. Una noticia preocupante si tenemos en consideración que una limitación, razonable, de la

³⁵ Si el legislador se decantara por elevar la barrera electoral al máximo umbral permitido por la legislación europea, también la coalición independentista Lliures per Europa, que agrupaba a las distintas formaciones surgidas tras el naufragio del espacio político convergente (4,54%). El establecimiento de una barrera del 2%, mínimo permitido por el AEE, no alteraría, sin embargo, la distribución de escaños de repetirse los resultados electorales de 2019, ya que la coalición Compromiso por Europa (Compromís, Chunta aragonesa, Nueva Canarias...) no obtuvieron representación tras haber obtenido el 1,32% de los votos.

proporcionalidad, puede facilitar la consagración normativa de la figura de los *Spitzenkandidaten*. Una figura que, indudablemente, contribuirá a profundizar la dimensión política de la Unión Europea. La introducción de límites efectivos a la proporcionalidad, lejos de debilitar el proyecto europeo de integración, puede contribuir a democratizarlo.