

El sistema electoral europeo: evolución y posibles reformas futuras

The european union electoral system: developments and possible future reforms

Covadonga FERRER MARTÍN DE VIDALES*

RESUMEN: El Parlamento Europeo, institución que representa a los ciudadanos de la Unión, es elegido directamente por estos conforme a unos principios comunes para los Estados miembros, sin haberse logrado establecer a nivel de la Unión un procedimiento común uniforme. El presente trabajo tiene por objeto aproximar al lector al sistema de elección de los miembros al Parlamento Europeo, partiendo de los antecedentes de la regulación actual para poder comprender la dificultad de llegar a un consenso con respecto a los elementos clave que configuran dicho sistema, y para poder examinar adecuadamente la nueva propuesta de reforma presentada por el Parlamento Europeo, que introduce modificaciones significativas de cara a una mayor uniformidad, pero sin establecer nuevamente un procedimiento electoral común.

PALABRAS CLAVE: Parlamento Europeo; sistema electoral; reforma electoral; procedimiento común uniforme; procedimiento electoral común.

* Profesora contratada Doctora de Derecho Constitucional, UCM. Contacto: <cferrerm@ucm.es>. Fecha de recepción: 15/11/2023. Fecha de aprobación: 16/02/2024.

ABSTRACT: The European Parliament, the institution that represents the citizens of the Union, is directly elected by them in accordance with common principles for the Member States, without having succeeded in establishing a uniform common procedure at the Union level. The aim of this paper is to introduce the reader to the system for electing members of the European Parliament, starting from the background of the current regulation in order to understand the difficulty of reaching a consensus on the key elements that make up this system, and to be able to properly examine the new reform proposal presented by the European Parliament, which introduces significant modifications with a view to greater uniformity, but without establishing a common electoral procedure once again.

PALABRAS CLAVES: European Parliament; electoral system; electoral reform; uniform common procedure; common electoral procedure.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, tal y como la define la profesora Araceli Mangas Martín, es una organización internacional *sui generis*¹ que se diferencia de las clásicas organizaciones internacionales. Uno de los elementos que muestran esa diferenciación se encuentra en el Parlamento Europeo, institución más democrática de la Unión pues representa a sus ciudadanos y sus miembros son elegidos directamente por éstos (art. 14.2 y 3 TUE).

Si bien desde un primer momento, los Tratados fundacionales de lo que hoy es la Unión Europea preveían la posibilidad de establecer un procedimiento uniforme para la elección de la entonces Asamblea, no fue posible establecer el mismo, por lo que las elecciones al Parlamento Europeo se han celebrado desde un primer momento conforme a unos principios comunes a todos los Estados miembros. Por lo tanto, para la elección de los miembros del Parlamento Europeo se llevan a cabo una sucesión de elecciones nacionales, que se rigen por los señalados principios comunes dentro de un período de tiempo limitado². Además, las campañas electorales se centran generalmente en problemas internos en cada Estado miembro, por lo que ya de forma temprana Reif y Schmitt acuñaron el término *second-order national elections*, definiendo las elecciones europeas como unas elecciones nacionales de segundo orden determinadas más por esos problemas internos

¹ MANGAS MARTÍN, A.; LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 47.

² 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, p. 220. Artículo 10 Acta relativa a la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo (DO L 278 de 8.10.1976), modificada por la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002 (en adelante, AAE).

que por los problemas a nivel de las entonces Comunidades³. No obstante, sí se ha conseguido una mayor aproximación a través de las normas de derecho derivado adoptadas, así como gracias a la jurisprudencia del TJUE, que en su labor de supremo intérprete del derecho de la Unión ha posibilitado avanzar en dicha aproximación.

El presente trabajo tiene por objeto presentar el sistema de elección de los diputados al Parlamento Europeo. A dichos efectos, se realizará en primer lugar una breve aproximación al mismo desde sus orígenes hasta la regulación actual, con el objetivo de que el lector pueda comprender mejor su actual configuración y la gran dificultad de establecer sus elementos clave para una Unión de veintisiete Estados miembros. En último término, se presentarán las líneas principales de una nueva propuesta de reforma de las elecciones al Parlamento Europeo y los principales obstáculos que puede encontrar para su aprobación.

II. ANTECEDENTES: UNA APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO PARA COMPRENDER SU REGULACIÓN ACTUAL

Como es bien sabido, configurar un sistema electoral es una tarea de gran complejidad pues los elementos que lo configuran –quienes son los electores y elegibles, las circunscripciones o la fórmula que se utilizará para la distribución de escaños– influyen directa o indirectamente en la transformación de los votos en escaños, en la composición del Parlamento y en la vida de los partidos políticos⁴.

³ REIF, K., SCHMITT, H., “Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European elections results”, *European Journal of Political Research* 8, 1980, pp. 3-44.

⁴ Estos aspectos quedan reflejados en diversos informes del Parlamento Europeo, como el informe Seitlinger. Seitlinger Report, Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on a draft uniform electoral procedure

Complejidad que se acentúa todavía más cuando dicho sistema se tiene que diseñar no para un Estado, sino para una organización supranacional como es la Unión Europea, integrada actualmente por veintisiete Estados miembros con sus respectivas tradiciones constitucionales.

Esta problemática ha estado presente desde los orígenes de la actual Unión Europea: el Tratado que creaba la primera de las Comunidades Europeas preveía la posibilidad de celebrar elecciones directas para elegir a la Asamblea (actual Parlamento Europeo)⁵, y el Tratado que creaba la segunda de las Comunidades introducía la posibilidad de establecer un procedimiento electoral uniforme⁶. Fue a la hora de implementar las disposiciones de dichos Tratados cuando la dificultad de llegar a un consenso entre los seis Estados miembros fundadores llevó a adoptar un enfoque flexible y por etapas que permitiese en primer lugar la celebración de elecciones directas y, posteriormente, avanzar hacia un procedimiento uniforme⁷. Así, por ejemplo, el primero de los informes que la Asamblea elaboraría en cumplimiento del mandato establecido por los mencionados Tratados, el informe Dehousse de 1960, refleja claramente esa visión flexible y por etapas, proponiendo que en una primera etapa el procedimiento electoral seguiría estando fijado por las normas nacionales de los Estados miembros pero conforme a unos principios generales fijados a nivel de las Comu-

for the election of Members of the European Parliament, European Parliament Working Documents 1981-1982, Document 1-988/81/A, 10 February 1982, p. 4. Sobre sistemas electorales, ver GARROTE DE MARCOS, M., *El sistema electoral español: memoria, balance y cambios*. Marcial Pons, 2020.

⁵ Arts. 20 y 21 Tratado CECA (redacción original)

⁶ Arts. 138.1 y 138.3 Tratado CEE (redacción original); y arts. 3.1 y 108 Tratado CEEA (redacción original).

⁷ La celebración de elecciones directas se convertiría en la prioridad. KARK, K.S., *A new uniform voting system for elections to the European Parliament?*, PhD thesis, Cardiff University, Cardiff Law School 2013, p. 121.

nidades⁸, y una segunda etapa en la que la Asamblea establecería las disposiciones para la elección de sus miembros conforme a un procedimiento “lo más uniforme posible”⁹.

Por lo tanto, los primeros informes mostraban la mencionada dificultad de establecer un sistema electoral uniforme aceptable para todos los Estados miembros. Dificultad que se mantendría en informes posteriores en los que, como señala Kark, se puede observar la doble visión que sobre el proceso de integración ha existido desde los orígenes: mayor cesión de competencias y, por tanto, de soberanía al nivel supranacional (visión más federal del Parlamento Europeo), o mantenimiento de la soberanía por parte de los Estados miembros en ciertas áreas y establecimiento de una cooperación entre estos¹⁰.

Pese a las dificultades, los Estados miembros conseguirían llegar a un acuerdo y el Consejo de Ministros adoptaba el Acta Electoral Europea el 20 de septiembre de 1976¹¹, mediante la que se realizaron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.

Tras la adopción del Acta, el Parlamento Europeo seguiría intentando el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme, pero distintos informes presentados tampoco lograron la

8 Dehousse Rapport, fait au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, Assemblée Parlementaire Européenne, Documents de Séance 1960-1961, Document 22, 30 Avril 1960, p. 30.

9 PRODI, F., “Towards direct elections to the European Parliament”, *CARDOC Journals* n° 4, March 2009, p. 18.

¹⁰ KARK, K.S., *op. cit.* PP. 116, 119.

¹¹ Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of the representatives of the Member States meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, and Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (OJ L 278, 8.10.1976). (En Adelante, AEE de 1976).

unanimidad en el Consejo –como el informe Seitlinger de 1982–, o el consenso en el propio Parlamento Europeo –como el informe Bocklet–¹². Uno de los principales problemas fue el mantenimiento por parte del Reino Unido del denominado *first past the post system* para las elecciones al Parlamento Europeo, un sistema mayoritario que chocaba con el sistema proporcional que se planteaba como mejor opción para aproximar los sistemas utilizados en ese momento en los distintos Estados miembros¹³. La ampliación a nuevos Estados miembros, además, hizo más complejo el logro de acuerdos¹⁴.

Finalmente, a partir de dos importantes cambios en 1997 se produce un avance fundamental para la armonización de las disposiciones nacionales. Por un lado, el Reino Unido reformaría el mencionado *first past the post system* para las elecciones de sus representantes al Parlamento Europeo, introduciendo el sistema d'Hondt con listas cerradas y bloqueadas¹⁵. Por otro, el Tratado de Ámsterdam introduce una reforma en el artículo 138 del TCE mediante la que se posibilita que la elección del Parlamento Europeo se pudiera realizar bien por un “procedimiento uniforme en todos los Estados miembros”, bien “de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”¹⁶, siguiendo así la aproximación

¹² CORBETT, R.; JACOBS, F., SHACKLETON, M., *The European Parliament*, John Harper Publishing, 2011, p. 15.

¹³ Ver, por ejemplo, el artículo 2 del informe Seitlinger. Seitlinger Report, *op. cit.*

¹⁴ KARK, K.S., *op. cit.*, p. 129.

¹⁵ Para más información al respecto, ver GARROTE DE MARCOS, M., “La reforma del sistema electoral británico”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28, 2011, p. 532; GAY, O., “The European Parliament Elections Bill [Bill No 4 of 1998-9]”, *Research Paper 98/102*, House of Commons, 1 December 1998.

¹⁶ Ver ap. 38 del Tratado de Ámsterdam de 1997, DO C 340 de 10.11.1997. CORBETT, R.; JACOBS, F., SHACKLETON, M., *op. cit.*, p. 15.

por etapas que los distintos informes del Parlamento Europeo habían venido planteando desde los orígenes¹⁷.

Tras dicha reforma, el Parlamento Europeo designó a Georgios Anastassopoulos como nuevo ponente para la reforma electoral, que elaboró un informe en el que proponía los principios comunes a establecer, incluyendo la elección de los eurodiputados por votación de listas según un sistema proporcional y permitiendo a los Estados miembros mantener el tipo de sistema proporcional de su preferencia¹⁸. La propuesta fue adoptada por el Consejo, con la aprobación del Parlamento Europeo, dando lugar a la segunda reforma del Acta Electoral Europea que introdujo el principio de representación proporcional en las elecciones al Parlamento Europeo y el concepto de principios comunes¹⁹, superando la problemática que planteaba la adopción de un sistema totalmente uniforme.

Por tanto, el sistema utilizado desde las elecciones de 2004 es el proporcional, manteniéndose diferencias entre Estados miembros por lo que respecta a la determinación del número de circunscripciones, el establecimiento de umbrales electorales, los métodos para calcular la proporcionalidad o el sistema de listas²⁰. Diferencias que apenas tienen impacto en el equilibrio político del Parlamento²¹.

Informes posteriores han seguido examinando la forma de lograr una mayor uniformidad y un espacio democrático común,

¹⁷ KARK, K.S., *op. cit.*, p. 137.

¹⁸ Anastassopoulos report, Report on a Proposal for an Electoral Procedure Incorporating Common Principles for the Election of Members of the European Parliament, A4-0212/98, 2 June 1998, pp. 7-8 y 16-22.

¹⁹ Artículo 1 ap. 2 Decisión del Consejo 2002/772/CE, Euratom (DO L 283 de 21.10.2002). Dos elementos de la propuesta quedaron excluidos: las listas transnacionales y las circunscripciones territoriales.

²⁰ CORBETT, R.; JACOBS, F., SHACKLETON, M., *op. cit.*, p. 16.

²¹ *Ibidem*, p. 18.

pero no han logrado su acogida por el Consejo²². Por el momento, la última modificación del Acta Electoral Europea se adoptó en julio de 2018²³ para introducir una serie de reformas técnicas de cara a fomentar la participación en las elecciones al Parlamento Europeo²⁴, pero que todavía no ha entrado en vigor al no haber sido ratificada por todos los Estados miembros²⁵.

No obstante, si bien no se ha conseguido establecer un procedimiento uniforme, si se ha ido produciendo una convergencia de los sistemas nacionales²⁶. Convergencia a la que ha contribuido también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como se comenta más adelante.

Por su parte, el Parlamento Europeo no ha cesado en su intento de avanzar en ese verdadero espacio democrático común y mejorar el proceso electoral europeo²⁷, habiendo adoptado en mayo de 2022 una nueva propuesta de Reglamento para la elec-

²² Para más información, ver ALONSO DE LEÓN, S., “Crónica de la reforma electoral europea”, *Revista de las Cortes Generales*, 106 (primer semestre), 2019, pp. 229-267.

²³ Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, *DOUE* L178, de 16/07/2018.

²⁴ ALONSO DE LEÓN, S., *op. cit.*, p.250.

²⁵ Un análisis de los motivos por los que todavía no se ha procedido a la ratificación en estos países, en EUROPEAN PARLIAMENT, *Europeanising the elections of the European Parliament. Outlook on the implementation of Council Decision 2018/994 and harmonisation of national rules on European elections*. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies. PE 694.199. 2021.

²⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, P8_TA (2015)0395, ap. J.

²⁷ Ver, a este respecto, la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, puntos 20 y 21.

ción de los diputados al Parlamento Europeo que se examinará más adelante²⁸.

III. EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO: REGULACIÓN ACTUAL

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión siguiendo el principio de representación decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro y un máximo de noventa y seis de un total de setecientos cincuenta miembros más el presidente de la Institución²⁹. La composición del Parlamento Europeo se adopta por decisión del Consejo Europeo, por unanimidad, si bien ha de ser a iniciativa del propio Parlamento Europeo y con su aprobación. Asimismo, los eurodiputados son elegidos por “sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años”³⁰.

²⁸ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)) (En adelante, Resolución del PE).

²⁹ El actual reparto de escaños está fijado mediante la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo. Para la legislatura 2009-2024 la composición es de 705 eurodiputados, habiéndose reservado el resto de escaños para futuras ampliaciones.

³⁰ Artículo 14 TUE. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *DOUE* C 83 de 30.3.2010.

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), establece en su artículo 223 que es el Parlamento Europeo el encargado de elaborar el proyecto que establezca las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros bien de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, bien conforme a unos principios comunes a estos. Disposiciones que posteriormente han de ser establecidas por el Consejo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, y que solo entrarán en vigor una vez que todos los Estados miembros las hayan aprobado de conformidad con sus respectivas normas constitucionales³¹.

Como se ha adelantado en el apartado anterior, para las elecciones al Parlamento Europeo se aplican unos principios comunes a todos los Estados miembros, quedando el resto de los elementos sujetos a lo dispuesto en las respectivas normas internas de estos. Las disposiciones están recogidas en las siguientes normas:

- El Acta Electoral Europea, de 20 de septiembre de 1976, adoptada mediante la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, y reformada en 2002 y en 2018, no habiendo todavía entrado en vigor esta última modificación.

- 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 por la Directiva 2013/1/UE del Consejo.³²

Por otra parte, la jurisprudencia del TJUE ha de tenerse también en cuenta, pues a través de ella se han podido aproximar también ciertas disposiciones. Como señala Fabio Pascua, debe

³¹ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *DOUE* C 83 de 30.3.2010.

³² *DOCE* núm. 329, de 30 de diciembre de 1993.

tenerse en cuenta que el artículo 39.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea da forma de derecho fundamental a lo dispuesto en el artículo 14.3 del TUE, y que la Carta enuncia los principios básicos del régimen electoral, por lo que el TJUE puede entrar a controlar que las disposiciones nacionales respeten dichos principios³³. Así, por ejemplo, ha ocurrido con la sentencia en el asunto *Junqueras* en la que el TJUE señala que, aunque los Estados miembros siguen siendo los competentes para regular el procedimiento electoral y realizar la proclamación oficial de los resultados electorales, la condición de eurodiputado -y por lo tanto sus privilegios e inmunidades- se adquiere desde el momento en que se produce la proclamación oficial de los resultados electorales por el Estado miembro³⁴.

En el presente apartado se expondrán, de esta forma, los principios comunes establecidos para la elección de los miembros del Parlamento Europeo, y los elementos que quedan sujetos a lo dispuesto en las legislaciones nacionales que “podrán tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros” y, en todo caso, “no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección”³⁵.

A) LOS PRINCIPIOS COMUNES A LOS ESTADOS MIEMBROS

Como se ha adelantado, el artículo 223 del TFUE posibilita que la elección de los eurodiputados se realice conforme a unos principios comunes a los Estados miembros que, conforme a la regulación en vigor, se limitan a los siguientes:

³³ PASCUA MATEO, F., “Elegiendo al Parlamento Europeo: principios comunes a los Estados miembros”, *Revista CEFLegal*, núm. 225, pp. 102-103.

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, asunto C-502/19, ECLI:EU:C:2019:115, aps. 69, 71 y 74.

³⁵ Artículo 8 AEE.

El derecho de sufragio activo y pasivo

El artículo 22.2 del TFUE reconoce el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo a todo ciudadano de la Unión en el Estado miembro en el que resida. Derecho que ha de reconocerse en las mismas condiciones que a los nacionales de dicho Estado en aplicación del principio de no discriminación contemplado en los artículos 9 TUE y 18 TFUE, pero que se ejercerá atendiendo a las modalidades que adopte el Consejo³⁶. Así, para ejercer este derecho en el Estado miembro de residencia hay que manifestar la voluntad en ese sentido, lo que requiere la inscripción en el censo electoral³⁷. Para evitar el doble voto, la Directiva 93/109/CE prevé que el Estado miembro de residencia en el que el elector haya solicitado la inscripción en el censo electoral comunique dicha inscripción al Estado de origen del elector, dentro de un plazo apropiado antes de la elección, para que este adopte las medidas adecuadas para evitar el voto y la candidatura dobles de sus nacionales³⁸.

Por otra parte, como señala Fabio Pascua, si bien es competencia de los Estados miembros la determinación de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo “es evidente que el TJUE puede entrar a controlar la legislación nacional reguladora tanto de la nacionalidad como de la titularidad del derecho de sufragio, atendiendo a sus dimensiones europeas”³⁹. Y, señala el autor, teniendo en cuenta que actualmente los Tratados al regular la composición del Parlamento Europeo hablan de los representantes de

³⁶ Artículo 22.2 TFUE y Directiva 93/109/CE.

³⁷ *Ibidem*, artículos 8 y 9 Directiva 93/109/CE.

³⁸ *Ibidem*, art. 13.

³⁹ Cita el autor la sentencia *Tjiebbes*, en la que el TJUE señala que en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad los Estados miembros deben respetar el derecho europeo. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 104-105.

los ciudadanos de la Unión, ciudadanía y derecho de sufragio están íntimamente unidos⁴⁰.

El sistema electoral

Siguiendo la definición restringida adoptada por Dieter Nohlen, los sistemas electorales establecen las reglas mediante las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y los votos se convierten en escaños parlamentarios⁴¹. Por lo tanto, se engloban en el sistema electoral desde quienes pueden ser electores y elegibles, hasta las fórmulas para la atribución de escaños o las barreras electorales.

Como se ha adelantado, para las elecciones al Parlamento Europeo el sistema electoral es el de representación proporcional (artículo 14.2 TUE y artículos 1 y 8 AEE). Sistema que es el que se planteó desde un primer momento como mejor opción, al ser el ya utilizado en la mayoría de los Estados miembros y, como destaca Fabio Pascua, seguramente también porque al no resultar de las elecciones europeas la elección de ningún gobierno y al tener el Parlamento Europeo en esos momentos competencias limitadas “no había demasiadas razones como para evitar la dispersión de partidos que conllevan habitualmente las fórmulas proporcionales”⁴².

⁴⁰ Entiende, por tanto, que la titularidad del derecho de sufragio estaría reservada a los ciudadanos europeos y no cabría su extensión a nacionales de terceros estados. *Ibidem*, pp. 105-106.

⁴¹ NOHLEN, D., *Gramática de los sistemas electorales*. Libro electrónico, Madrid, Tecnos, 2015, capítulo I.

⁴² PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 117.

En cuanto a la barrera electoral a superar para la atribución de escaños⁴³, actualmente el AEE simplemente contempla una barrera mínima voluntaria que no podrá ser superior al 5% de los votos válidos emitidos⁴⁴. La reforma de 2018 si prevé la introducción de una barrera obligatoria para las circunscripciones en las que se repartan más de 35 escaños, que no podrá ser inferior al 2% ni superior al 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción⁴⁵. No obstante, esta reforma todavía no ha entrado en vigor y, además, plantea problemas la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional alemán de las barreras del 3% y del 5%, al entenderlas contrarias a los principios de igualdad de sufragio e igualdad de oportunidades de los partidos políticos para acceder al Parlamento Europeo⁴⁶. En cambio, dichas barreras se han considerado constitucionales por los Tribunales Constitucionales de Italia y de la República Checa⁴⁷.

⁴³ Utilizamos el concepto barrera electoral, en lugar de umbral como figura en los textos en español del AEE, porque es el término utilizado en España para referirse a la barrera legal, que debería ser superior al umbral natural (el existente dependiendo del tamaño de la circunscripción y partidos que se presenten).

⁴⁴ Artículo 3 AEE.

⁴⁵ Decisión 2018/994 del Consejo, *op. cit.*

⁴⁶ Un análisis de las dos sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán en ANTONUZZO Y LUPO, “The thresholds for the EP elections: the EU Electoral Act, national legislation and the case-law of Constitutional Courts”. In MARGUERY, T. et. al. *Les Élections Européennes, 40 Ans après* (pp.119-146). Bruxelles: Bruylant, 2020, pp. 119-146.

⁴⁷ DELLEDONNE, G., “A Goal That Applies to the European Parliament No Differently From How It Applies to National Parliaments’: The Italian Constitutional Court Vindicates the 4% Threshold for European Elections: Italian Constitutional Court, Judgment of 25 October 2018 no. 239/2018”. *European Constitutional Law Review*, 15(2), 2019, p. 384.

*El régimen de incompatibilidades*⁴⁸

El régimen de incompatibilidades de los eurodiputados se encuentra recogido en el artículo 7 del AEE, en el que se establece que la calidad de eurodiputado será incompatible con la de miembro:

- de un Gobierno de un Estado miembro⁴⁹;
- de las principales instituciones de la Unión Europea (de la Comisión; del Tribunal de Cuentas; del Comité Ejecutivo del BCE; juez, abogado general o secretario del TJUE o del TG);
- de los organismos de la Unión (CESE, cDR y otros comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa);
- del Consejo de Administración o del Comité de dirección o empleado del BEI.

Asimismo, tampoco se podrá ser Defensor del Pueblo Europeo, ni funcionario o agente en activo de las instituciones de la UE o de los órganos u organismos correspondientes, o del BCE. Por otra parte, desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, la condición de eurodiputado también es incompatible con la de parlamentario nacional.

⁴⁸ Como señala Fabio Pascua, aunque son las inelegibilidades las que constituyen un límite al derecho de sufragio pasivo -al no permitir postularse como candidato-, las incompatibilidades, al obligar al parlamentario a elegir entre la actividad incompatible o el mandato inciden en la posible titularidad del escaño. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 111.

⁴⁹ Lo que es lógico, pues componen el Consejo (Artículo 16.2 TUE).

B) LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL SUJETOS
A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las elecciones europeas se rigen en su mayor parte por lo dispuesto en las legislaciones de los Estados miembros, al haberse adoptado solo unos principios comunes para la elección de los eurodiputados. En concreto, dichos elementos afectan a:

El derecho de sufragio activo y pasivo

Corresponde a cada Estado miembro determinar la edad para ejercer estos derechos. De esta forma, la edad tanto para votar como para presentarse como candidato se encuentra fijada en los 18 años en la mayoría de los Estados miembros, si bien hay establecidas otras edades distintas en algunos de ellos⁵⁰:

- En Grecia la edad para votar se fija en los 17 años, y en Austria, Bélgica, Alemania y Malta en los 16.
- En cuanto a la edad para presentarse como candidato, Bulgaria, República Checa, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Chipre tienen establecidos los 21 años; Rumanía los 23 años; y Grecia e Italia los 25 años.

Como se ha adelantado, para poder ejercer el derecho de sufragio activo hay que inscribirse en el censo electoral. La Directiva 93/109/CE obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que los electores que manifiesten su voluntad de votar en su Estado miembro de residencia puedan ser inscritos en el censo con suficiente antelación a los comicios⁵¹. Por tanto, no se fija un plazo de inscripción común, sino que el mismo puede variar en los distintos Estados miembros.

⁵⁰ Ver MANKO, R., *Minimum age to stand as candidate in European elections*. EPRS. PE 749.766. June 2023.

⁵¹ Artículo 9 Directiva 93/109/CE.

En cuanto a los candidatos, deben aportar cuando presenten su candidatura las mismas pruebas que los candidatos nacionales, junto con una declaración formal en la que conste su nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento; último domicilio en el Estado miembro de origen y domicilio en el territorio electoral del Estado miembro de residencia; que no se presenta simultáneamente como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo en otro Estado miembro; la entidad local o la circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral estuvo inscrito en último lugar (en su caso); y que no ha sido privado del derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro de origen por resolución judicial o decisión administrativa de carácter individual (siempre que esta sea recurrible ante los tribunales)⁵². Respecto de este último punto, la privación del derecho de sufragio pasivo ya sea en virtud de la legislación del Estado miembro de residencia, ya en virtud de la del Estado miembro de origen, impide presentarse como candidato a las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia⁵³.

Para los nacionales residentes en terceros países, la mayoría de Estados miembros posibilitan votar desde el extranjero, generalmente por correo o en las embajadas. Algunos Estados miembros posibilitan la votación por proxy y un Estado miembro (Estonia) mediante voto electrónico. En cuatro Estados miembros (República Checa, Irlanda, Malta y Eslovaquia) no se posibilita el voto desde terceros Estados⁵⁴. Por lo que respecta a la restricción en estos últimos países, conforme a la jurisprudencia del TJUE –que cita la del TEDH– la fijación del criterio de residencia en el terri-

⁵² *Ibidem*, artículo 10.

⁵³ *Ibidem*, artículo 6.

⁵⁴ Pueden consultarse los distintos métodos en SABATTI, G. et. al., 2019 *European Elections: National rules*. At a Glance. European Parliamentary Research Service. PE 623.556., p. 1.

torio nacional para poder ejercer el derecho de sufragio no es un requisito irrazonable o arbitrario⁵⁵.

El sistema electoral

Como se ha adelantado, los eurodiputados son elegidos conforme a un sistema de representación proporcional, quedando sujetos a la legislación nacional los elementos principales de este. Por lo tanto, son los Estados miembros quienes determinan la fórmula electoral a aplicar para el reparto de escaños, sin desvirtuar al hacerlo el carácter proporcional del modo de elección (artículo 8 AEE). La mayoría de los Estados miembros han optado por la fórmula D'Hondt, pero también se utilizan en algunos Estados miembros otras fórmulas como Hare-Niemeyer y Sainte-Laguë⁵⁶. Otros elementos del sistema electoral que también corresponde determinar a la legislación nacional son el tamaño de la circunscripción y el tipo de listas, lo que también influye en la proporcionalidad del resultado electoral⁵⁷.

Por lo que respecta a las listas, algunos Estados miembros optan por listas cerradas, en las que el elector ha de votar tal cual la lista (como por ejemplo España⁵⁸), mientras que en otros se permite el voto preferencial por lo que el elector puede cambiar el orden de los candidatos (listas semiabiertas), o votar candidatos de distintas listas (listas totalmente abiertas)⁵⁹. A este respecto, como señala Eli Hadzhieva, los sistemas con listas abiertas o de voto

⁵⁵ Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006, asunto C-300/04, *Sevinger*, ECLI: EU:C:2006:545, para. 54.

⁵⁶ HADZHEVA, E., *The first European elections after the adoption of Lisbon Treaty: ensuring the electoral rights of citizens in the UE*, Institute of European Democracies, p. 24.

⁵⁷ KOTANIDIS, S., *Understanding the D'Hondt method*. EPRS PE 637.966, June 2019, p. 4.

⁵⁸ Artículos 220 y 221 LOREG.

⁵⁹ SABATTI et. al., *op. cit.*, p. 2.

único transferible serían la mejor alternativa para incrementar la calidad de la representación parlamentaria en la UE⁶⁰.

El tipo de circunscripción también varía entre los Estados miembros, pues estos la establecen en función de sus características nacionales. Una vez más, el AEE lo que exige es que no se desvirtúe al hacerlo el carácter proporcional del sistema electoral⁶¹. La mayoría de los Estados miembros han optado por establecer una circunscripción única que comprende todo el territorio (como España⁶²), pues cuanto mayor es el tamaño de la circunscripción más proporcional es la distribución de escaños⁶³. Cuatro Estados miembros dividen su territorio en múltiples circunscripciones: Bélgica tres, Italia cinco, Polonia trece e Irlanda once.

Además de la fórmula para la atribución de escaños, todo sistema electoral puede establecer una barrera electoral, es decir, un porcentaje de votos válidos emitidos que una candidatura ha de obtener para entrar en el reparto de escaños. Actualmente el AEE solo contempla su establecimiento de forma voluntaria, fijando que no podrá en caso de establecerse ser superior al 5% de los votos válidos emitidos. Así, cinco Estados miembros tienen fijada una barrera del 5% (República Checa, Francia, Lituania, Letonia, Croacia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia), tres Estados miembros el 4% (Italia, Austria, Suecia), un Estado miembro el 3% (Grecia), y un último Estado miembro el 1.8 % (Chipre). El resto no tiene establecida ninguna barrera electoral⁶⁴. Una vez más, se trata de facilitar la formación de mayorías estables si bien, debido a que en la mayoría de las circunscripciones el número

⁶⁰ HADZHIEVA, E., *op. cit.*, p. 22.

⁶¹ Artículo 2 AEE. Su introducción, como señala Fabio Pascua, no deja de ser un tanto contradictoria, pues reducen la proporcionalidad. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 118.

⁶² Artículo 214 LOREG.

⁶³ KOTANIDIS, S., *op. cit.*, p. 5.

⁶⁴ SABATTI et. al., *op. cit.*, p. 1; POPTCHEVA, *op. cit.*, p. 2.

de escaños a repartir es limitado estas barreras electorales tienen escasa relevancia⁶⁵.

Las elecciones se realizarán entre el jueves por la mañana y el primer domingo siguiente, correspondiendo a cada Estado miembro fijar la fecha y hora concretas para su celebración (artículo 10 AEE). Hasta que no se haya cerrado la votación en el Estado miembro cuyos electores hayan sido los últimos en votar, ningún Estado miembro podrá hacer públicos de forma oficial los resultados. Por lo tanto, las elecciones al Parlamento Europeo no se celebran a la vez en todos los Estados miembros, lo que se ha señalado como uno de los problemas que nos impide hablar de unas verdaderas elecciones europeas, encontrándonos más bien ante una suma de elecciones a nivel nacional⁶⁶.

Por último, la proclamación de los electos corresponde a los Estados miembros y el Parlamento Europeo, tomando nota de esa proclamación, es el que verifica las credenciales de los eurodiputados⁶⁷.

El régimen de incompatibilidades

Los Estados miembros pueden ampliar las incompatibilidades previstas para ser miembro del Parlamento Europeo, aplicables en el plano nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 del AEE. Así, por ejemplo, en el caso de España la condición de eurodiputado es incompatible con la de miembro de las Cortes

⁶⁵ POPTCHEVA, E.M., *Electoral thresholds in European elections. Developments in Germany*. European Parliamentary Research Service, 130606REV2. 27.2.2014, p. 2.

⁶⁶ MELLADO PRADO, P., *op. cit.*, p. 220; RODRIGO DE CASTRO, L., “Listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo: ¿una prioridad?”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 79, 2022, p. 450.

⁶⁷ Artículo 12 AEE.

Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas⁶⁸.

IV. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO RELATIVO A LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO: UNA REFORMA AMBICIOSA

Como se ha examinado en el apartado anterior, actualmente subsisten muchas diferencias en los sistemas electorales nacionales para elegir a los diputados del Parlamento Europeo, algunas de las cuales preocupan a la institución como las restricciones para votar a las personas con discapacidad o el porcentaje de mujeres elegidas. Por ello, tras las elecciones de 2019 comenzó a trabajar en una propuesta para reformar el AEE de cara a las siguientes elecciones y mejorar el proceso electoral europeo⁶⁹. Así, el Parlamento Europeo aprobaba la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo⁷⁰. Para su aprobación será necesaria la unanimidad del Consejo, de acuerdo con lo exigido por el artículo 223.1 del TFUE. Con esta reforma el Parlamento Europeo busca aumentar la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión, lo que se podría conseguir con

⁶⁸ Artículo 211 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («BOE» núm. 147, de 20/06/1985).

⁶⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre el balance de las elecciones europeas (2020/2088(INI)), puntos 20 y 21.

⁷⁰ Y por la que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)) (En adelante, Resolución del PE).

una mayor armonización del procedimiento de elecciones al Parlamento Europeo en todos los Estados miembros⁷¹.

En caso de aprobarse la reforma, se reflejará en el Derecho electoral europeo lo actualmente dispuesto en el artículo 14.2 del TUE que confiere al Parlamento Europeo el poder de iniciativa para establecer las disposiciones relativas a la elección de sus miembros, y cambia el mandato de los eurodiputados que son “representantes de los ciudadanos de la Unión”⁷². El procedimiento para la elección de los diputados pasaría a regirse por el nuevo Reglamento, quedando las cuestiones no reguladas por este a lo dispuesto en las legislaciones nacionales, si bien como señala María Díaz Crego se reduciría el margen de discreción de los Estados miembros⁷³.

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento propuesto, su objeto es establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de los eurodiputados por sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme para una circunscripción de la Unión, y con unos principios comunes a todos los Estados miembros. En concreto, se propone armonizar varios elementos del sistema electoral en vigor, introduciendo asimismo novedades por lo que respecta al procedimiento electoral. Por motivos de la extensión del presente estudio, destacaremos las más relevantes, en concreto:

1. Por lo que respecta al sistema electoral, se introducen novedades que afectan al derecho de sufragio, las candidaturas, la barrera electoral y la circunscripción de la Unión:

⁷¹ Resolución del PE, letras F, G, H, K y T.

⁷² Considerando 4 de la Propuesta de Reglamento para la elección de los diputados al Parlamento Europeo.

⁷³ DIAZ CREGO, M., *Towards new rules for European elections?*, European Parliamentary Research Service. PE 729.403, p. 5.

- Para el derecho de sufragio activo se fija como edad mínima los 16 años, si bien se exceptúa a los Estados miembros en cuyas Constituciones se prevean otras edades⁷⁴, por lo que en la práctica no se armoniza totalmente y puede decirse que la igualdad de todos los ciudadanos de la Unión no queda garantizada. La obligación de todos los Estados miembros de establecer el voto por correo, especialmente para los ciudadanos residentes en terceros países⁷⁵, si sería un avance pues los actuales cuatro Estados miembros que no lo permiten, y los que solo lo permiten desde otros países de la UE, tendrían que articular esta posibilidad. No debe olvidarse, que estamos ante un derecho fundamental que ha de poder ejercerse se esté donde esté (artículo 6 propuesta de Reglamento).

- En cuanto al derecho de sufragio pasivo, la edad mínima para la circunscripción de la Unión y para las nacionales se fija en 18 años⁷⁶, lo que sí supondría una armonización y obligaría a los Estados miembros que tienen previstas edades superiores a modificar sus normas⁷⁷.

- Se armonizan los plazos para tener elaborado el censo electoral en cada Estado miembro, a más tardar 14 semanas antes de la jornada electoral común que pasa a ser el 9 de mayo del último año de una legislatura⁷⁸. Armonización lógicamente necesaria al introducir la jornada electoral común.

- Por lo que respecta a la barrera electoral, se prevé que los Estados miembros puedan establecer una barrera electoral mínima a escala nacional no superior al 5% de los votos válidos emitidos, contemplando una barrera obligatoria no inferior al 3.5% para las circunscripciones nacionales que repartan más de sesenta

⁷⁴ Artículo 4 Propuesta de Reglamento.

⁷⁵ *Ibidem*, artículos 6, 7 y 8.

⁷⁶ *Ibidem*, artículo 5.

⁷⁷ Ver Tabla apartado 3.

⁷⁸ Artículo 11 Propuesta de Reglamento.

escaños⁷⁹. Esta modificación solo afectaría a Alemania, pues Francia e Italia ya tienen establecidas esas barreras, planteando como se ha señalado en el caso de Alemania problemas por la declaración de inconstitucionalidad por el *Bundesverfassungsgericht* tanto de la barrera del 3% como del 5% para las elecciones al Parlamento Europeo⁸⁰.

- La introducción de una circunscripción de la Unión sería la “novedad” más significativa de aprobarse la propuesta de Reglamento⁸¹. Estaría formada por todo el territorio de la Unión y en ella se elegirían 28 eurodiputados⁸². Se busca dar una dimensión más europea a las elecciones, aspiración que el Parlamento Europeo lleva persiguiendo desde hace décadas⁸³. Se elegirían así de forma conjunta a unos representantes comunes de los ciudadanos de la Unión, lo que es más acorde con lo previsto en el artículo 14.2 TUE, y no difiere como señala Rodrigo de Castro de como en los Estados miembros se eligen a los diputados de las Cámaras bajas⁸⁴. Pero, por otro lado, se critica que se podrían crear distintos niveles

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 13.1 y 2.

⁸⁰ Al respecto nos remitimos a lo ya explicado en el apartado 3.1 letra c).

⁸¹ No es novedosa, en sí, pues ya en anteriores informes se había propuesto su introducción. Así, por ejemplo, en el informe Duff de 2011, que proponía la creación de dicha circunscripción con 25 eurodiputados. Informe sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976. 28.4.2011 (2009/2134(INI)), punto 2.

⁸² Artículo 15.1 Propuesta de Reglamento para la elección de los diputados al Parlamento Europeo. El sistema electoral sería el proporcional, con un sistema de listas cerradas, utilizándose la fórmula D’Hondt para el reparto de escaños y sin fijar ninguna barrera electoral. *Ibidem*, artículos 12.4, 13.5 y 15.

⁸³ El informe Anastassopoulos ya proponía distribuir un 10% de los escaños en una circunscripción única y la creación de listas transnacionales. Un análisis detallado de las propuestas de los distintos informes al respecto puede encontrarse en RODRIGO DE CASTRO, *op. cit.*

⁸⁴ *Ibidem*, p. 447.

de legitimidad entre los eurodiputados, que en la circunscripción de la Unión habría una menor vinculación entre representante y representados, o que los candidatos de los Estados miembros más grandes se podrían ver favorecidos⁸⁵. Además, como señala Fabio Pascua, es posible que no aumentase la participación, pues la lista transnacional estaría integrada por candidatos desconocidos en los distintos Estados, lo que aleja la conexión entre elector y elegible⁸⁶.

- La introducción de una circunscripción común requerirá, de ser aprobada, la creación de listas transnacionales, otra de las propuestas que ya se venía contemplando desde el informe Anastassopoulus. Para garantizar el equilibrio geográfico, la propuesta prevé la división de éstas en secciones de tres puestos consecutivos, cada uno de los cuales se cubrirá con un candidato de cada uno de los tres grupos de Estados miembros que se definen en el anexo I del Reglamento, en el que los Estados miembros se han dividido en tres grupos por categoría de población⁸⁷. Se trata así de que por cada uno de los grupos y en posiciones elegibles se incluyan candidatos no solo de los países grandes sino también de los medianos y pequeños, variando el orden de esos candidatos en cada sección de tres puestos⁸⁸.

⁸⁵ DIAZ CREGO, M., *Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, PE 679.084, p. 1.

⁸⁶ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 116.

⁸⁷ Artículo 15.9 y anexo II Propuesta de Reglamento.

⁸⁸ Aclara la Comisión AFCO que en cada sección de tres candidatos hasta el candidato 14 tiene que haber un candidato procedente de cada uno de los tres grupos señalados de los Estados miembros, y que podría haber repetición de Estados miembros en las secciones de tres nombres. Council of the European Union. Interinstitutional File: 2022/0902(APP). Brussels, 20 January 2023, p. 5.

2. En cuanto a las novedades relacionadas con el procedimiento electoral, la propuesta de Reglamento contempla los siguientes cambios:

- La introducción de una jornada electoral común: el 9 de mayo del último año de cada legislatura. Se busca así, junto con las novedades comentadas en el punto anterior, unas verdaderas elecciones europeas, celebrando estas el día de Europa y finalizando en todos los Estados miembros a las 21:00 hora local⁸⁹. Se podría avanzar así hacia unas verdaderas elecciones europeas, votando los ciudadanos europeos en todos los Estados miembros el mismo día, reforzándose el sentimiento de pertenencia a un *demos europeo*. Pero también será importante que la campaña electoral se centre en los problemas europeos comunes que compartimos y no se utilice por los partidos para discutir problemas puramente nacionales.
- Un cambio importante se introduce con respecto a la proclamación de los resultados, que actualmente realizan los Estados miembros, correspondiendo al Parlamento Europeo simplemente verificar las credenciales de los eurodiputados y, a dichos efectos, tomar nota de los resultados oficialmente proclamados por aquellos⁹⁰. La nueva propuesta contempla, por el contrario, que tanto para la circunscripción de la Unión como para las nacionales pasarían a ser proclamados por la Autoridad Electoral Europea⁹¹. Actualmente, como señala el TJUE, ha de interpretarse que la expresión “tomar nota” significa que el Parlamento Europeo está obligado a basarse en la proclamación efectuada por los Estados miembros, y que no puede negarse el Parlamento Europeo a tomar nota de dicha proclamación, aunque considere que existe una irregularidad⁹². De aprobarse la nueva propuesta, afectará a esta jurisprudencia pues la proclamación se realizará por el Parlamento

⁸⁹ Artículo 19 Propuesta de Reglamento.

⁹⁰ Artículo 12 AEE.

⁹¹ Artículo 20 Propuesta de Reglamento.

⁹² *Donnici, op. cit.*, para. 53 y ss.

Europeo, pasando los Estados miembros simplemente a declarar oficialmente los resultados⁹³.

- Al introducirse la circunscripción de la Unión y las listas transnacionales, lógicamente se establecen disposiciones para la presentación de dichas listas (quienes podrán presentarlas, plazos, establecimiento y gestión de un registro por la Autoridad Electoral Europea, etc.), lo que requerirá, como señala Rodrigo de Castro, que los partidos nacionales se integren con los partidos europeos y se refuerce la dimensión europea de la campaña⁹⁴. Y, lógicamente, también se establecen disposiciones comunes con respecto a la campaña electoral⁹⁵, y la votación y escrutinio⁹⁶.

- La propuesta también recoge disposiciones comunes para la elaboración de los censos electorales nacionales y del censo electoral europeo, coherente con la introducción de una jornada electoral común y con el objetivo de detectar y evitar el doble voto⁹⁷. Para ello, se prevé la creación de unas autoridades nacionales de contacto encargadas de transmitir a sus homólogos y a la Autoridad Electoral Europea los datos de los censos para inscribirse como elector tanto para la circunscripción nacional como para la europea de sus nacionales y de los nacionales residentes en ese Estado miembro⁹⁸.

- La creación de la Autoridad Electoral Europea es otra de las novedades más significativas, necesaria lógicamente para gestionar la circunscripción de la Unión, y se encargará de coordinar la información de las elecciones europeas,

⁹³ Artículos 20 y 23 Propuesta de Reglamento.

⁹⁴ RODRIGO DE CASTRO, L., *op. cit.*, p. 453.

⁹⁵ Artículo 17 Propuesta de Reglamento.

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 19. Se votará a la vez en todos los Estados miembros, aunque serán las disposiciones nacionales las que seguirán determinando la hora concreta de inicio y fin.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 9.

⁹⁸ *Ibidem*, artículo 18.

supervisar la aplicación de las normas comunes, y resolver los litigios que se puedan plantear, entre otras funciones⁹⁹. Será totalmente independiente, gozará de personalidad jurídica, y estará formado por 27 miembros nombrados por cada uno de los Estados miembros¹⁰⁰.

- Por último, en cuanto al régimen de garantías, la propuesta de Reglamento contiene disposiciones muy breves, contemplando simplemente que la Autoridad Electoral Europea será la encargada de resolver los litigios que pudieran suscitarse en relación con las disposiciones del Reglamento¹⁰¹. Así, sería la encargada de resolver las reclamaciones relacionadas con el censo electoral europeo, con respecto a la proclamación de candidaturas y candidatos de la circunscripción de la Unión, y las relativas a la proclamación de electos. Aclara la Comisión AFCO a este respecto, que podría interponerse recurso de anulación ante el TJUE y aplicarse el procedimiento acelerado, si bien lo más conveniente sería haber regulado las vías de recurso en el propio Reglamento, estableciendo unos plazos claros, y contemplando los recursos ante órganos jurisdiccionales, tal y como se hace a nivel nacional, pues como señala Paloma Bilingo “las elecciones son la base de todo el marco democrático”¹⁰² por lo que la determinación del régimen de garantías y de los recursos disponibles es uno de los elementos más importantes y debe estar regulado claramente.

La propuesta se encuentra actualmente en trámite de aprobación. Ha sido examinada por el Consejo, tras cuyos debates ha quedado patente la falta de unanimidad para su aprobación. En

⁹⁹ *Ibidem*, considerando 13, punto 28 y artículo 28.

¹⁰⁰ *Ibidem*, artículo 28.

¹⁰¹ *Ibidem*, apartado 1 letra g.

¹⁰² BILINGO CAMPOS, P., “Introduction” EN VENICE COMMISSION, *Supervising electoral processes* (Science and technique of democracy, No. 48, 5-9). Council of Europe Publishing. 2010, p. 5.

concreto, los Estados miembros se oponen a las principales novedades que la propuesta introduce: la circunscripción de la Unión, que no es apoyada por un amplio número de delegaciones; la selección de candidatos, oponiéndose la mayoría a la fijación de cuotas vinculantes para alcanzar la igualdad de género; el establecimiento de la barrera electoral mínima; la jornada electoral común, que un amplio número de delegaciones no apoya por cuestiones relacionadas con sus normas y tradiciones nacionales; así como otras cuestiones en las que muestran su preocupación como el voto por correo, la edad mínima para votar y ser candidato o el calendario de las campañas electorales¹⁰³.

Los Estados también expresan su preocupación por el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que también han expresado algunos parlamentos nacionales. Así, el Parlamento danés¹⁰⁴, el de Países Bajos¹⁰⁵, el irlandés¹⁰⁶ y el sueco¹⁰⁷

¹⁰³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Expediente interinstitucional 2022/0902(APP). Bruselas, 2 de diciembre de 2022, puntos 12 a 23.

¹⁰⁴ Folketinget. Reasoned opinion regarding the European Parliament's proposals for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage. 1 July 2022.

¹⁰⁵ Dutch House of Representatives. Reasoned opinion (subsidiarity) regarding the legislative resolution of the European Parliament dated 3 May 2022 on the proposal for a Council regulation on the election of members of the European Parliament by direct universal suffrage, The Hague, 6 July 2022.

¹⁰⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2022 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen ("EU Kiesakte"), Den Haag, 5 juli 2022.

¹⁰⁷ Report of the Joint Committee on Housing, Local Government and Heritage under Dáil Standing Order 133 On the European Parliament Proposal for a Council Regulation on the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom, and the Act concerning the election of the Members of

han presentado dictámenes motivados en los que señalan que la propuesta no respeta los mencionados principios y coinciden en su preocupación con los Estados miembros en la mayoría de las novedades señaladas que introduce la propuesta. Dos parlamentos nacionales han presentado dictámenes en el marco del diálogo político, el *Bundesrat* alemán que apoya la propuesta del Parlamento Europeo de introducir unos mínimos estándares democráticos comunes y el establecimiento de una circunscripción de la Unión con listas transnacionales, pero muestra sus reservas con respecto a la jornada electoral común¹⁰⁸; y el checo, que se suma a la posición de su gobierno y expresa sus reservas sobre la mayoría de las novedades propuestas¹⁰⁹.

Para aportar mayor claridad respecto de las posiciones de las delegaciones, la Presidencia del Consejo realizó una encuesta el 30 de marzo de 2023, recibiendo las respuestas el 8 de junio del citado año. En general, si bien algunos Estados miembros consideran beneficioso aproximar los distintos modelos electorales en favor de una única elección europea, un gran número señalan la falta de una ficha pormenorizada sobre el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el impacto financiero de la propuesta, y prefieren que las elecciones europeas se sigan gestionando a nivel nacional. Tampoco obtuvo apoyo la regulación por medio de Reglamento, incluso oponiéndose algunos a cambiar la forma actual del Acta Electoral¹¹⁰. Efectivamente, el artículo 223

the European Parliament by direct universal suffrage annexed to the Decision, 12 July 2022.

¹⁰⁸ Resumen de la opinión del *Bundesrat* traducido al inglés disponible en <<https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/document/PE-2020-2220/debra>>.

¹⁰⁹ Parliament of the Czech Republic. Chamber of Deputies. Committee on European Affairs. Resolution No. 79. 13th Session on 31 August 2022

¹¹⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Preparación de la sesión del Consejo de Asuntos Generales del 27 de junio de 2023. Doc. 10278/1/23/REV 2, puntos 3 y 4 del anexo.

del TFUE requiere que las disposiciones al respecto sean aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales para su entrada en vigor por lo que, como señala María Jesús García, queda condicionada su “naturaleza jurídica como norma de derecho primario”¹¹¹. En cambio, el Reglamento es una norma de derecho derivado y, además, cuando se analiza detalladamente la propuesta de Reglamento numerosas cuestiones siguen quedando bajo la legislación nacional, lo que puede generar confusión y, entendemos, puede ser otro de los motivos que impidan su aprobación.

Como reflejan las respuestas a la encuesta mencionada, una serie de elementos importantes encuentran una oposición amplia o firme por la mayoría o un gran número de Estados miembros: las listas transnacionales, debido a “graves problemas jurídicos e institucionales, a la falta de rendición de cuentas y de representación de los ciudadanos y a la legitimidad de los diputados al Parlamento Europeo elegidos a partir de las listas transnacionales”¹¹², así como a que la “estructura y la organización de los partidos políticos europeos no son adecuadas para este fin”¹¹³; la fijación de una edad mínima para votar en los dieciséis años, a la que existe una oposición firme¹¹⁴; la obligación de implantar el voto por correo, por motivos de “viabilidad, de seguridad e incertidumbre sobre el alcance y la compatibilidad con los sistemas nacionales”¹¹⁵;

¹¹¹ GARCÍA GARCIA, M.J., “El sistema electoral europeo: cuando no todo equivale a la suma de las partes”. *Revista de Estudios Europeos*, núm. 74, 2019, p. 11. Igualmente señala Fabio Pascua que la necesidad de ratificación por parte de todos los Estados miembros es un instrumento reservado a los tratados internacionales y, por tanto, estamos ante un acto de derecho originario. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 100.

¹¹² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Preparación de la sesión del Consejo de Asuntos Generales del 27 de junio de 2023, *op. cit.*, punto 6.

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Ibidem*, punto 8

¹¹⁵ *Ibidem*, punto 9.

el concepto de censo electoral europeo, que consideran “ injustificado, irrazonable y demasiado amplio, y piden por tanto que se supriman estas referencias del texto”¹¹⁶; la armonización y prácticas nacionales en materia de campañas electorales, inaceptable para varios Estados miembros¹¹⁷; la jornada electoral común por motivos relacionados con la subsidiariedad así como “dificultades operativas, los riesgos de una menor participación electoral y la incompatibilidad con las tradiciones constitucionales”¹¹⁸; y la proclamación de resultados electorales¹¹⁹. Otras disposiciones plantean dudas a los Estados miembros y requerirán más debate; mientras que sí hay apoyo mayoritario a las disposiciones relativas al doble voto, doble candidatura, accesibilidad, umbral mínimo para la atribución de escaños, 9 de mayo como día festivo nacional, incompatibilidades, entre otras¹²⁰.

Por lo tanto, en el momento de finalizar la redacción del presente trabajo puede decirse que la nueva propuesta de Reglamento no contaría con el consenso necesario para su aprobación por el Consejo. Porque, aunque el artículo 223 TFUE solo requiere la mayoría de los miembros del Consejo para la aprobación, en la práctica como bien refleja el análisis realizado en el primer punto del presente trabajo es necesario llegar a un consenso entre todos ellos. Consenso que cuando se alcanza a nivel de la Unión facilita posteriormente la ratificación a nivel nacional, lo que no sería seguramente posible si los cambios en algo tan fundamental como el sistema de elección al Parlamento Europeo se aprobaran por una mayoría de Estados miembros estando otros en contra.

¹¹⁶ *Ibidem*, punto 10.

¹¹⁷ *Ibidem*, punto 13.

¹¹⁸ *Ibidem*, punto 14.

¹¹⁹ *Ibidem*, punto 15.

¹²⁰ *Ibidem*, puntos C y D anexo.

V. CONCLUSIONES

Como es bien sabido, actualmente en todos los sistemas democráticos la participación de la comunidad en las funciones públicas a través de sus representantes es la esencia de la democracia representativa y la fórmula que legitima el poder público. Para ello, es necesario establecer unos mecanismos de vinculación entre representantes y representados, lo que se realiza a través de la elección de estos por parte de la comunidad que va a ser representada. El sistema electoral es el conjunto de elementos que permite transformar esa voluntad de los representados en el mandato de unos representantes. Materia regulada por el derecho electoral, en el que además del sistema electoral se incluyen otros aspectos procedimentales y administrativos orientados a garantizar la expresión libre e igual de la voluntad de los ciudadanos. Derecho electoral cuyos elementos si ya son difíciles de regular a nivel nacional, mucho más cuando son veintisiete Estados miembros los que han de ponerse de acuerdo.

Fue la dificultad de alcanzar un consenso a nivel de los Estados miembros para establecer un procedimiento uniforme, la que derivó finalmente en el sistema actual de elección de los miembros al Parlamento Europeo conforme a unos principios comunes, en el que las elecciones europeas se siguen rigiendo en su mayor parte por las legislaciones nacionales y sigue habiendo grandes diferencias entre estos, a pesar de que se ha ido logrando una mayor convergencia entre los sistemas electorales nacionales a través de las normas de derecho derivado aprobadas y de la jurisprudencia del TJUE.

Actualmente, las elecciones al Parlamento Europeo son una suma de elecciones nacionales, no se celebran el mismo día, en cada Estado miembro se eligen un número de eurodiputados y no hay unas listas transnacionales configuradas por candidatos de los distintos Estados miembros que los ciudadanos europeos pudiesen elegir de forma común en una circunscripción de la Unión. La creación de una circunscripción de la Unión y de estas listas trans-

nacionales, tal y como propone la nueva propuesta de Reglamento examinada, permitiría aproximar las elecciones al Parlamento Europeo a unas verdaderas elecciones europeas y avanzar en la creación de un *demos* europeo. Es necesario, además, avanzar en alguno de los elementos contemplados en la nueva propuesta, como la fecha de la celebración de las elecciones, la obligatoriedad de garantizar el voto (especialmente para los residentes en terceros países), la edad mínima para votar y ser candidato, o la dimensión de la circunscripción pues, como señala Rodrigo de Castro, afecta a la igualdad de todos los ciudadanos de la unión¹²¹. Todos estos elementos forman parte del sistema electoral e influyen directa o indirectamente en la transformación de los votos en escaños y, por tanto, en la composición del Parlamento Europeo. Parlamento que, tal y como establece el artículo 14 del TUE, representa a los ciudadanos de la Unión, por lo que el establecimiento de estas listas transnacionales también sería una evolución acorde a lo previsto en dicho artículo.

La nueva propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo es reflejo de las aspiraciones que la institución ha venido manteniendo desde hace décadas, y de la visión más supranacional que siempre han tenido las distintas propuestas que ha presentado a lo largo del proceso de integración. Sería el camino deseado a seguir, especialmente teniendo también en cuenta el auge en los últimos años de partidos antieuropeos, que han conseguido incluso representación en el Parlamento Europeo. Pero los importantes cambios que introduce tanto en los elementos del sistema electoral, como en el procedimiento y administración electorales, son lo que pueden impedir finalmente su aprobación.

En todo caso, la experiencia demuestra que es necesario que se logre un consenso entre los Estados miembros, y compaginar los intereses de la Unión con los nacionales. Ese consenso, que también se ve reflejado en la práctica a la hora de la adopción de todas las decisiones a nivel de la Unión, ha demostrado que así es

¹²¹ RODRIGO DE CASTRO, L., *op. cit.*, pp. 449-450.

más fácil que las mismas sean aceptadas e implementadas. Y será necesario llegar al mismo para introducir los deseados cambios que permitan avanzar en la armonización del procedimiento de las elecciones al Parlamento Europeo en todos los Estados miembros, reducir las diferencias actualmente existentes, y reforzar la dimensión política de la construcción y la democracia europeas, construir un espacio político europeo en el que las elecciones se basen en cuestiones europeas y garantizar la igualdad de los ciudadanos en los aspectos señalados¹²².

¹²² Tal y como bien recoge la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, letras T a Z.