

# EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO CUESTIONADO: LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

PILAR MELLADO PRADO

*Profesora Titular de Derecho Constitucional*

UNED

## SUMARIO:

- I. Una breve introducción
- II. La ausencia de un procedimiento electoral uniforme
- III. El marco mínimo común
- IV. Los aspectos sujetos a las legislaciones nacionales
- V. A modo de conclusión

## I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN

A pesar de los sustanciales cambios sufridos desde su constitución en 1952, el Parlamento Europeo sigue siendo una institución *sui generis* que posee unas características propias que lo diferencian en algunos —pero importantes— aspectos de los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

En primer lugar, es un Parlamento multinacional —que no transnacional— cuyos miembros son elegidos, desde 1979, por los ciudadanos de la Unión por sufragio universal directo<sup>1</sup>. En segundo lugar, la dispersión geográfica de su sede obliga a que el Parlamento Europeo se reúna y desarrolle sus actividades en tres ciudades diferentes: Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo. En tercer lugar, su elección no determina directamente la constitución del órgano ejecutivo, la Comisión, no obstante lo dispuesto en el artículo 17.7 del TUE que sólo exige al Consejo Europeo —a partir de las elecciones de

<sup>1</sup> *Acta relativa a la elección de los representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (76/787/CECA, CEE, EURATOM) (DO L 278, de 8 de octubre de 1976).*

mayo de 2014— que tenga en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo para proponer a éste, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. Y por último, si bien el Parlamento Europeo ha logrado en los últimos años importantísimos avances tanto en materia competencial como en su capacidad de decisión, sigue sin detentar la potestad inherente a cualquier órgano legislativo: la iniciativa legislativa.

Pero sobre todo, y aunque el Parlamento Europeo es la institución más *democrática* de la Unión (en el sentido de que es la única elegida directamente por los ciudadanos), después de más de 50 años sigue existiendo una cuestión preocupante y recurrente que afecta directamente a la *calidad* de la relación entre representantes y representados (*representatividad*) y socava el principio de representación igual de todos los ciudadanos en la institución: me refiero a la ausencia de un procedimiento electoral único en la elección de sus miembros.

Porque lo cierto es que no hay unas verdaderas elecciones europeas, sino una sucesión de 28 elecciones nacionales en las que, dentro de un período limitado de tiempo, se eligen a los representantes de cada Estado miembro en el Parlamento Europeo. Elegimos un Parlamento Europeo pero lo hacemos a través de unas elecciones que no se rigen por normas europeas (exceptuando las que regulan el marco mínimo común).

## II. LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Desde 1952 a 1979, los miembros del Parlamento Europeo eran designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, aunque el artículo 138.3 del Tratado de la CEE de 1957 preveía ya la elección de la entonces Asamblea Parlamentaria «*por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros*».

A partir de 1960, los proyectos sobre su elección por sufragio universal directo se sucedieron sin éxito hasta que en la Cumbre de París, en diciembre de 1974, se avaló la iniciativa del Parlamento Europeo (*Informe Patjin*) sobre la cual el Consejo redactó el *Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo*, que fue aprobada por unanimidad el 20 de septiembre de 1976<sup>2</sup>. Su entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 1978, y se aplicó por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1979.

El Acta de 1976 no establece un procedimiento electoral uniforme, sino que contiene únicamente algunos principios y criterios comunes imprescindibles en todo proceso electoral democrático. Desde entonces, se han sucedido los intentos por parte del Parlamento Europeo de establecer un procedimiento electoral único, si bien hasta la fecha todos ellos han tropezado con los recelos del Consejo que ha temido siempre un reforzamiento de la legitimidad democrática de aquél. En este sentido, pueden destacarse el *Informe Seitlinger* de 1982, el *Informe Bocklet* de 1985, y el *Informe De Gucht* de 1993<sup>3</sup>, que

2 Cit. DO L 278, de 8 de octubre de 1976.

3 Sobre los proyectos citados y otros, véase Álvarez Conde, E. y Arnaldo Alcubilla, E.: «De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme» en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n° 86, Octubre-Diciembre 1994,

fracasaron fundamentalmente como consecuencia de la oposición británica a abandonar el sistema mayoritario simple («*first past the post*») en circunscripciones uninominales.

El Tratado de Amsterdam de 1997 modificó el artículo 190.4 del TCE facultando al Parlamento Europeo para elaborar un proyecto que hiciera posible su elección «*de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros*». En este sentido, y teniendo en cuenta la dificultad de llegar a un acuerdo completo sobre el régimen electoral, el Parlamento Europeo decidió elaborar un proyecto de procedimiento electoral basado en unos *principios comunes* que se plasmaron en el Informe Anastassopoulos, aprobado por el Pleno del Parlamento el 15 de julio de 1998<sup>4</sup>. El Parlamento Europeo consideró que los *principios comunes* podrían aplicarse a algunos ámbitos del proceso electoral como el establecimiento de un sistema de representación proporcional basado en listas; la posibilidad de crear diversas circunscripciones electorales en el territorio de un Estado miembro; la posibilidad de establecer un umbral mínimo de votos para la atribución de escaños que, a nivel nacional, no podría ser superior al 5%; permitir el sistema de voto preferencial; y el establecimiento de la incompatibilidad entre el mandato de diputado europeo con el de diputado nacional.

Quiero subrayar que el Informe Anastassopoulos propugnó por primera vez las listas transnacionales al plantear que «*a partir de las elecciones de 2009, el 10% del total de escaños del Parlamento Europeo se proveerán por votación de listas según un sistema proporcional en el marco de una circunscripción única formada por el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea*». Su objetivo fundamental: promover una conciencia política europea.

En 2002, el Consejo modificó el Acta relativa a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal de 1976 (ahora llamado *Acto*), y recogió algunas propuestas del Informe Anastassopoulos, como el *sistema proporcional*<sup>5</sup>, no pudiendo quedar éste desvirtuado por la constitución de circunscripciones en función de la descentralización territorial de los Estados miembros, y declarando incompatible el cargo de parlamentario nacional con el de diputado europeo<sup>6</sup>.

Durante la *Convención sobre el futuro de Europa*, que redactó el Tratado Constitucional que finalmente no vio la luz, la Comisión Europea consideró que el principio de un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros para la elección de los diputados europeos debía reafirmarse en el tratado constitucional. En este sentido, la Comisión consideró «*que la Unión saldría muy beneficiada si un número de diputados europeos fueran elegidos en listas europeas presentadas al electorado europeo en toda la Unión. En este caso,*

---

p. 47-66; y Santamaría, J.; Reniu, J.M. y Cobos, V.: «Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas» en *Revista de Estudios Políticos (nueva Época)* n° 90, Octubre-Diciembre 1995, p.11-43.

<sup>4</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo de 15 de julio de 1998* (DO C 292 de 21 de septiembre de 1998).

<sup>5</sup> El cambio fue posible debido a la modificación en el Reino Unido del sistema electoral para el Parlamento Europeo por parte del Gobierno laborista de Blair a través de la *European Parliamentary Elections Act 1999*.

<sup>6</sup> *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 Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CE, EURATOM* (DO L 283, de 21 de octubre de 2002).

los ciudadanos deberían expresar dos sufragios: uno a título nacional y otro para los candidatos incluidos en estas listas transnacionales. Esta forma de organización de las elecciones europeas contribuirá a afianzar la democracia a escala europea»<sup>7</sup>.

El Tratado de Lisboa, en su artículo 190 (artículo 223 del TFUE) dispone que «el Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen». Dichas disposiciones «entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

En octubre de 2008, con el Tratado de Lisboa aprobado pero sin haber entrado en vigor, se debatió en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo el *Proyecto de Informe sobre la propuesta de modificación del Acto relativo a la elección de los eurodiputados*, con vistas a la Legislatura 2014/2019, conocido como *Informe Duff*<sup>8</sup>. Este Informe, que constituye el último intento de reforma del Acto de 1976 por parte del liberal británico Andrew Duff, se volvió a presentar en la legislatura 2009/2014 y se aprobó en abril de 2011 en la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>9</sup>.

El informe se articula en torno a seis puntos clave:

1. Elección de 25 diputados adicionales por una circunscripción única formada por el conjunto del territorio de la Unión Europea. Las listas transnacionales estarán compuestas por candidatos procedentes de al menos un tercio de los Estados miembros y podrán asegurar una representación equilibrada en términos de género. Cada elector tendrá derecho a emitir un voto a favor de la lista de la Unión Europea además de su voto a favor de la lista nacional o regional.

A mi juicio, las listas transnacionales permitirán el desarrollo real de los partidos políticos a escala europea<sup>10</sup>, cuyo estatuto y financiación están regulados en el *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) 2004/2003, de 4 de noviembre de 2003* modificado por el *Reglamento (CE) 1524/2007, de 18 de diciembre*<sup>11</sup>.

Es curioso que esta propuesta que permitiría a los electores y a los candidatos centrar el debate en cuestiones europeas y no en asuntos puramente nacionales como es habitual, no obtuviera un gran apoyo en los grupos políticos del Parlamento.

7 *Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional de la Unión*, COM (2002) 728 Final, Bruselas, 4 de diciembre de 2002, p.17.

8 PE 2007/2207 (INI) Ponente: Andrew Duff.

9 PE Comisión de Asuntos Constitucionales, A7-0000/2011, de 28 de abril de 2011. Ponente: Andrew Duff.

10 Sobre los partidos políticos a escala europea, véase Allué Buiza, A. y López de la Fuente, G.: «*Los partidos políticos a escala europea*», en Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática (Matía Portilla, J. Dir.), *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid 2011.

11 DO L 297, de 15 de noviembre de 2003 y DO L 343, de 27 de diciembre de 2007. Sobre la posible modificación de este Reglamento, véase López de la Fuente, G.: «La novedosa propuesta de Reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 26, 1er Semestre 2014, p. 331-350.

2. Modificación del artículo 223 TFUE eliminando la regla de la unanimidad para que el Consejo adopte la normativa relativa al procedimiento electoral del Parlamento Europeo.

3. Distribución de escaños de acuerdo con el denominado *Compromiso de Cambridge*<sup>12</sup>, en virtud del cual el Parlamento Europeo no puede exceder de los 751 escaños, y el umbral es de un mínimo de 6 escaños por país y un máximo de 96. La asignación respetará el principio de proporcionalidad decreciente de acuerdo con una fórmula matemática cuyo resultado sería el siguiente:

- a) Diecisiete países (Alemania, medianos y pequeños) pierden escaños.
- b) Cinco países (los más pequeños y Polonia) mantienen los mismos escaños.
- c) Cinco países (cuatro grandes y Estonia) reciben escaños extra.

En opinión del profesor de la Universidad de Cambridge, G. Grimmett, esta solución «*debería ser resistente a posibles cambios en la arquitectura de la Unión Europea en los próximos años*» ya que el uso de una fórmula matemática «*eliminaría las negociaciones políticas*» al ser transparente y políticamente imparcial, y sólo tendría en cuenta futuras ampliaciones de la Unión, alteraciones demográficas y fenómenos migratorios.

Esta fórmula —que levantó los recelos de los Estados que perdían escaños y no gustó en general a los grupos políticos— es muy similar a la que en la Convención sobre el futuro de Europa propuso el Parlamento Europeo bajo la denominación de «*método fix-prop*»: se asignarían seis escaños a todos los Estados miembros y los restantes se distribuirían de manera proporcional. El «*método fix-prop*» es el mecanismo más «proporcional» para respetar la proporcionalidad decreciente y atenuaría considerablemente las críticas de Tribunal Constitucional alemán<sup>13</sup>, especialmente si se combinara con una revisión del Tratado en virtud de la cual se suprimiera el límite máximo de 96 escaños. Sin embargo, su aplicación desencadenaría una reasignación traumática de escaños con fuertes pérdidas para los Estados miembros medianos y pequeños e importantes aumentos para los grandes. Además, sin suprimir el límite máximo de 96 escaños, se discriminaría a Alemania entre los Estados miembros más grandes, introduciendo un agudo incremento de la proporción población/escaños entre Francia y Alemania (Cuadro 1).

12 Los días 28 y 29 de enero de 2011 se celebró una reunión en el Centro de Matemáticas de la Universidad de Cambridge sobre la distribución de los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados miembros de la Unión Europea. En esta reunión participaron profesores de matemáticas de diferentes Universidades europeas y eurodiputados. El Informe de esta reunión es conocido como *Compromiso de Cambridge* (PE 432.760). El Informe fue presentado el 7 de febrero de 2011 ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

13 El Tribunal Constitucional Federal alemán, en su Sentencia de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa declaró que «*en comparación con los requisitos propios de un Estado constitucional, la Unión Europea carece, incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de una institución de decisión política que se forme a partir del voto igual de todos los ciudadanos de la Unión, y que tenga la capacidad de representar de forma unitaria la voluntad del pueblo (...)* El Parlamento Europeo, incluso tras la nueva formulación del artículo 14.2 TUE versión Lisboa, y frente a la aspiración que el tenor literal del artículo 10.1 TUE versión Lisboa parece subrayar, no es un órgano de representación de un pueblo europeo soberano. Esto se refleja en el hecho de que el Parlamento, en cuanto representación de los pueblos a través de las respectivas cuotas nacionales de diputados, no está configurado como representación de los ciudadanos de la Unión como unidad no diferenciada, de conformidad con el principio de la igualdad de voto.» (280) (CEPC, traducción de C. Vidal y Cristina Elías).

Cuadro 1. Fix-prop – Compromiso de Cambridge: A 28 Estados miembros<sup>14</sup>

Estados miembros	Población a 1-1-2011	Esaños	Diferencia	Proporción población/esaños
Alemania	81 751 602	96	menos 3	851 579
Francia	65 048 412	83	más 9	783 716
Reino Unido	62 435 709	80	más 7	780 446
Italia	60 626 442	78	más 5	777 262
España	46 152 926	61	más 7	756 605
Polonia	38 200 037	51		749 020
Rumanía	21 413 815	31	menos 2	690 768
Países Bajos	16 655 799	25	menos 1	666 232
Grecia	11 309 885	19	menos 3	595 257
Bélgica	10 951 665	18	menos 4	608 426
Portugal	10 636 979	18	menos 4	590 943
República Checa	10 532 770	18	menos 4	585 154
Hungría	9 985 722	17	menos 5	587 395
Suecia	9 415 570	17	menos 3	553 857
Austria	8 404 252	16	menos 3	525 266
Bulgaria	7 504 868	15	menos 3	500 325
Dinamarca	5 560 628	12	menos 1	463 386
Eslovaquia	5 435 273	12	menos 1	452 939
Finlandia	5 375 276	12	menos 1	447 940
Irlanda	4 480 858	11	menos 1	407 351
Croacia	4 412 137	11	menos 1	401 103
Lituania	3 244 601	9	menos 3	360 511
Eslovenia	2 229 641	8	menos 1	278 705
Letonia	2 050 189	8		256 274
Estonia	1 340 194	7	más 1	191 456
Chipre	804 435	6		134 073
Luxemburgo	511 840	6		85 307
Malta	417 617	6		69 603
Total		751		

4) Reclamar a la Comisión que presente una nueva propuesta para la revisión de la *Directiva 93/109/CE del Consejo* por la que se fijan las modalidades de ejercicio del dere-

<sup>14</sup> Fuente: Parlamento Europeo.

cho 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.

5) Armonizar la edad mínima de los electores y de los candidatos.

6) Fijar un día único de celebración de las elecciones en todos los Estados miembros.

El 7 de julio de 2011, el Pleno del Parlamento devolvió el Informe a la Comisión de Asuntos Constitucionales para volver a ser debatido y ha decaído con el final de la legislatura.

### III. EL MARCO MÍNIMO COMÚN

#### 1. El derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de la Unión Europea residentes en otro Estado miembro

Con anterioridad al Tratado de Maastricht de 1992, sólo los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea tenían reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro del que eran nacionales, de tal manera que si un nacional de un Estado miembro decidía ejercer su derecho a la libre circulación y residencia, y por tanto, residir en otro Estado miembro, no podía votar en las elecciones al Parlamento Europeo a menos que su Estado de origen le permitiera votar por correo (España) o en su Embajada o Consulado (Italia)<sup>15</sup>.

El reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo de los nacionales de la Unión Europea cualquiera que sea su Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, supone una aplicación del principio de igualdad y no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales, y es la consecuencia última del derecho de libre circulación y residencia.

Este reconocimiento, previsto en el artículo 8.B2 del Tratado de Maastricht se contiene ahora con parecida redacción en el artículo 22.2 del TFUE y en el artículo 39 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

Se trata, pues, de un *derecho fundamental* que complementa el derecho de libre circulación y residencia, y que se ejerce, sin embargo, no mediante un procedimiento uniforme para todos los Estados miembros de la Unión, sino sobre la base de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo. Dichas modalidades se adoptaron mediante la *Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993*<sup>16</sup>.

Para poder ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en un Estado miembro de la Unión Europea en el que se resida sin ser nacional, la *Directiva 93/109* exige los siguientes requisitos: a) Ser ciudadano de la Unión Europea, es decir, tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión;

15 Y así se ejerció en las primeras elecciones al Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo celebradas en 1979, y posteriormente en 1984 y 1989.

16 DO L 329, de 30 de diciembre de 1993.

b) tener la residencia en un Estado miembro del que no se es nacional; c) cumplir las condiciones a las que la legislación del Estado miembro de residencia supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales.

## 2. El sistema electoral

La *Decisión del Consejo de 2002 que modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo de 1976*<sup>17</sup>, establece que en cada uno de los Estados miembros, los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de listas o de voto único transferible de tipo *proporcional* (art. 1).

Según lo dispuesto en el artículo 14.1 del TUE, el Parlamento Europeo «*estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión cuyo número no excederá de 750, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro y no se asignará a ningún Estado miembro más de 96 escaños.*»

Corresponde al Consejo Europeo adoptar por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, de acuerdo con los principios que hemos señalado (art. 14.2 TUE). En tal sentido, y de acuerdo con la *Resolución del Parlamento Europeo de 11 de julio de 2007 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*<sup>18</sup>, los eurodiputados A. Lamassoure y A. Severin (de la Comisión de Asuntos Constitucionales) fueron los encargados de redactar un informe sobre la composición del Parlamento Europeo de acuerdo con el Tratado de Lisboa<sup>19</sup>.

En este informe, adoptado mediante *Resolución del Parlamento Europeo el 11 de octubre de 2007*<sup>20</sup>, el Parlamento considera que «*el principio de proporcionalidad decreciente*» —no definido en el Tratado de Lisboa— significa que la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro deberá variar en función de su población respectiva, de tal forma que cada diputado de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada diputado de un Estado miembro menos poblado y a la inversa; pero también que ningún Estado menos poblado tendrá más escaños que un Estado más poblado.»

El Informe Lamassoure y Severin precisa con rigor el significado de la proporcionalidad decreciente: 1) las cifras mínimas y máximas fijadas por el Tratado deberán utilizarse plenamente para que el número de escaños en el Parlamento Europeo se aleje lo menos posible de las cifras correspondientes a la población de los Estados miembros; 2) cuanto mayor sea la población de un Estado miembro, mayor será el número de escaños al que tendrá derecho; y 3) cuanto más elevada sea la población de un Estado miembro, más elevado será el número de habitantes que representará cada uno de sus diputados.

17 Cit. DO L 283 de 21 de octubre de 2002.

18 *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG)*: dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) P6\_TA (2007) 0328..

19 *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre la composición del Parlamento Europeo 2009/2014*, Ponentes: Alain Lamassoure y Adrian Severin (A6-0351/2007, de 3 de octubre de 2007).

20 *Resolución del Parlamento Europeo de 11 de octubre de 2007, sobre la composición del Parlamento Europeo* (DO C 227, de 4 de septiembre de 2008).



Esta definición de la proporcionalidad decreciente enuncia un principio general y no un criterio matemático. De esta forma, es imposible respetar plenamente su segundo principio porque, interpretado literalmente, impediría que dos Estados miembros con distintas cifras de población tuviesen el mismo número de escaños. Además, puede aplicarse de distintas maneras y no conduce a un único resultado, lo cual nos lleva a la conclusión de que no es posible encontrar siempre —es decir, para cualquier población y cualquier tamaño del Parlamento Europeo— un reparto que cumpla fielmente esos criterios<sup>21</sup>.

Hay que tener en cuenta que las reasignaciones de escaños realizadas a partir de 1979 han llevado al límite el carácter decreciente de la distribución de los escaños, aumentando de forma considerable la proporción población/escaños para los Estados miembros más grandes en comparación con los medianos, y mostrando la necesidad de corregir esta tendencia. Por poner un ejemplo, el primer principio del informe Lamassoure-Severin (aprovechar los límites fijados por el Tratado) impide nuevas reducciones del número de escaños asignados a Alemania por debajo del límite de 96, con lo que se descarta automáticamente la posibilidad de una reducción del número de escaños para los Estados miembros más grandes y, por el contrario, conduciría lógicamente a un aumento del número de escaños para algunos de ellos.

Lo cierto es que en la actualidad, sólo los Países Bajos y Rumanía tienen una representación bastante conforme a su peso demográfico. Por el contrario, los seis Estados más poblados (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia) están infrarrepresentados, frente a otros veinte Estados medianos y pequeños que están sobrerrepresentados en diferentes grados. Por su parte, Luxemburgo y Malta, debido a su bajísima población (500.000 y 400.000 habitantes respectivamente) se benefician de una extrasobrerrepresentación: ocho veces más elegidos por habitante que la media de los 28 Estados miembros. Sin embargo, reducir la representación de Luxemburgo y Malta de 6 a 5 escaños era políticamente imposible: Luxemburgo es un Estado miembro fundador de las Comunidades Europeas y en Malta se habrían provocado graves problemas derivados de la drástica reducción de la pluralidad de la delegación maltesa. Pero esto nos lleva a que el peso del voto de un nacional maltés supone aproximadamente hasta doce veces el peso del voto de un nacional alemán. Dicho de forma ilustrativa, cada diputado maltés sólo representa a 69.372 ciudadanos, frente a los 826.704 que representa un diputado alemán. También es cierto que si aplicáramos la ratio población/representación de Malta, el Parlamento Europeo tendría más de 6.000 diputados.

De esta forma, el Parlamento Europeo continúa siendo en la práctica, en función de los prorrateos de escaños entre los Estados miembros, una representación de los pueblos de los Estados miembros y no de los ciudadanos, ya que no se garantiza el principio de igualdad de voto. En este sentido, el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* considera que el derecho de voto incluye no sólo el principio de la igualdad de trato de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio, sino también el valor contable de los votos<sup>22</sup>.

21 Véase Ramírez-González, V. «El informe de Lamassoure-Severin acerca de la composición del Parlamento Europeo para 2009: crítica y alternativa» en *Real Instituto Elcano*, ARI N° 106/2007 - 08/10/2007.

22 Sentencia del TEDH de 2 de marzo de 1987, núm. 9267/81, *Mathieu-Mobin y Clerfayt c. Bélgica*, y Sentencia de 7 de febrero de 2008, núm. 39424/02, *Kovach c. Ucrania*.

Al no haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa en el momento de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, el Parlamento Europeo estuvo compuesto —hasta el 1 de diciembre de 2011— por 736 representantes, elegidos por sufragio universal directo por un período de cinco años, según lo dispuesto en el Tratado de Niza<sup>23</sup>.

Con el Tratado de Lisboa ya en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, el Parlamento Europeo en su *Resolución de 13 de marzo de 2013 sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014*, propuso al Consejo Europeo una solución «pragmática» basada en la minimización de las pérdidas de escaños por los Estados miembros (básicamente el Informe Lamassoure-Severin) respetando en la medida de lo posible la proporcionalidad decreciente en consonancia con el principio de «*nadie gana; nadie pierde más de un escaño*» (Cuadro 2)<sup>24</sup>.

Cuadro 2. Solución pragmática

Estados miembros	Población a 1-1-2012	Escaños Legislatura 2009/2014	Proporción pobl./escaños	Escaños Legislatura 2014/2019	Diferencia	Proporción pobl./escaños (nueva asignación)
Alemania	81 843 743	99	826 704	96	menos 3	852 539
Francia	65 397 912	74	883 756	74		883 756
Reino Unido	62 989 550	73	862 871	73		862 871
Italia	60 820 764	73	833 161	73		833 161
España	46 196 276	54	855 487	54		855 487
Polonia	38 538 447	51	755 656	51		755 656
Rumanía	21 355 849	33	647 147	32	menos 1	667 370
Países Bajos	16 730 348	26	643 475	26		643 475
Grecia	11 290 935	22	513 224	21	menos 1	537 664
Bélgica	11 041 266	22	501 876	21	menos 1	525 775
Portugal	10 541 840	22	479 175	21	menos 1	501 992
República Checa	10 505 445	22	477 520	21	menos 1	500 259
Hungría	9 957 731	22	452 624	21	menos 1	474 178
Suecia	9 482 855	20	474 143	20		499 098

23 No obstante, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 obligó a la modificación del artículo 2 del *Protocolo nº 36 sobre Disposiciones Transitorias*, anejo al Tratado de Lisboa, sobre la composición del Parlamento Europeo, con el fin de permitir a aquellos Estados miembros cuyo número de diputados hubiera sido superior si el Tratado de Lisboa hubiera entrado en vigor en el momento de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, que dispusieran de los 18 escaños adicionales y los cubrieran hasta el final de la Legislatura 2009/2014, según el acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo en su reunión de 18 y 19 de diciembre de 2009. El *Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias*, hecho en Bruselas el 23 de junio de 2010 (DO C 263, de 29 de septiembre de 2010) entró en vigor el 1 de diciembre de 2011. Véase Mellado Prado, P.: «la Reforma del Protocolo nº 36 sobre disposiciones transitorias anejo al Tratado de Lisboa», en *Revista de derecho de la Unión Europea* nº 23, segundo semestre de 2012, pp. 77-87.

24 Resolución de 13 de marzo de 2013 sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014, PE p7\_Ta (2013) 0082.

Estados miembros	Población a 1-1-2012	Escaños Legislatura 2009/2014	Proporción pobl./escaños	Escaños Legislatura 2014/2019	Diferencia	Proporción pobl./escaños (nueva asignación)
Austria	8 443 018	19	444 369	18	menos 1	444 369
Bulgaria	7 327 224	18	407 068	17	menos 1	431 013
Dinamarca	5 580 516	13	429 270	13		429 270
Eslovaquia	5 404 322	13	415 717	13		415 717
Finlandia	5 401 267	13	415 482	13		415 482
Irlanda	4 582 769	12	381 897	11	menos 1	416 615
Croacia	4 398 150	12	366 513	11	menos 1	399 832
Lituania	3 007 758	12	250 647	11	menos 1	273 433
Eslovenia	2 055 496	8	256 937	8		256 937
Letonia	2 041 763	9	226 863	8	menos 1	255 220
Estonia	1 339 662	6	223 277	6		223 277
Chipre	862 011	6	143 669	6		143 669
Luxemburgo	524 853	6	87 476	6		87 476
Malta	416 110	6	69 352	6		69 352
Total		766		751		

En junio de 2013, el Consejo Europeo previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>25</sup>, fijó la composición del Parlamento Europeo de acuerdo con esta fórmula «*pragmática*». Asimismo, siguiendo la recomendación del Parlamento, el Consejo Europeo prevé que la citada Decisión se revisará con la suficiente antelación para el inicio de la Legislatura 2019/2024, sobre la base de una iniciativa del Parlamento Europeo que habrá de presentarse antes de finales de 2016, con el fin de establecer un sistema que en futuro permita una distribución objetiva, equitativa y duradera de los escaños entre los Estados miembros, que tenga en cuenta cualquier posible variación en su número y las tendencias demográficas.

Pero la puerta de la reforma sigue abierta. En este sentido, la propia Resolución del Parlamento Europeo de 2013 antes citada considera que «*el establecimiento de un sistema duradero para el reparto de escaños debe considerarse conjuntamente con una revisión del sistema de votación en el Consejo, en el contexto de una reforma global de las instituciones que ha de definirse en una Convención convocada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48.3 del TUE, y que dicha reforma debe reconocer que según los Tratados, el fundamento democrático de la Unión es la representación tanto de los ciudadanos como de los Estados miembros*».

En definitiva, parece inevitable una reflexión sobre el establecimiento de un sistema de representación más equitativo y más estable de los ciudadanos en el Parlamento europeo, que permita, por un lado, afrontar los nuevos retos que se plantearán a largo

25 Decisión del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013, DO L 181, de 29 de junio de 2013 y Proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo aprobado por Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2013 [P7\_TA(2013) 0265].

plazo, en particular con ocasión de futuras adhesiones, y por otro, corregir posibles desigualdades de trato que sólo se explican por razones históricas.

### 3. Incompatibilidades

El Acto electoral de 1976, modificado por Decisión del Consejo de 2002, establece en su artículo 6 que la condición de representante en el Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro, miembro de la Comisión, Juez, Abogado General o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, miembro del Tribunal General, miembro del Tribunal de Cuentas, miembro del Comité Económico y Social, miembro del Comité de las Regiones, miembro de 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, miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o del personal del Banco Europeo de Inversiones, miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, Defensor del Pueblo Europeo así como funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de la Unión Europea o de los órganos u organismos correspondientes o del Banco Central Europeo.

Además, desde 2004, la condición de diputado al Parlamento Europeo es incompatible con la condición de parlamentario nacional. Por otro lado, cada Estado miembro puede fijar las incompatibilidades aplicables en el plano nacional.

En España, el artículo 211 de la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General* establece que también son incompatibles con la condición de diputado europeo los que sean inelegibles, los cargos enumerados en el apartado 2 del artículo 155 de la Ley; los miembros de las Cortes Generales; los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>26</sup>; y los Diputados al Parlamento Europeo electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.

## IV. LOS ASPECTOS SUJETOS A LAS LEGISLACIONES NACIONALES

### 1. El derecho de sufragio activo y pasivo

#### A) Titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo

De acuerdo con los artículos 20.2 y 22 del TFUE y 39 de la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, el derecho de sufragio activo y pasivo corresponde a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia del Estado miembro en el que

<sup>26</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 28/1991, de 14 de febrero (BOE nº 64, de 15 de marzo de 1991) desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento vasco contra los artículos 211.2 d) (incompatibilidad entre el mandato europeo y el de diputado autonómico) y 214 que la *Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril* introdujo en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo* (BOE nº 64 de 15 de marzo de 1991).

residan. No hay que olvidar que la ciudadanía europea está íntimamente ligada a la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión, de la que es complementaria, no sustitutiva. Pero la cuestión es si este derecho es un derecho exclusivo de los nacionales de los Estados miembros o puede extenderse a nacionales de terceros países que residan en el territorio nacional de un Estado miembro.

Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, basada en un caso, en la remisión al Derecho Nacional, y en otro, en el principio de no discriminación, ha permitido extender generosamente la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>27</sup>.

En el primer supuesto, España interpuso ante el ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un recurso por incumplimiento contra el Reino Unido<sup>28</sup> al considerar que la *European Parliament (Representation) Act* de 2003 (en adelante EPRA) infringía lo dispuesto en los artículos 17, 19, 189 y 190 del TCE, en la medida en que dicha norma permite reconocer el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no pueden ser consideradas nacionales británicos de acuerdo con la Declaración unilateral del Reino Unido de 1972, modificada en 1982. En concreto, a los denominados *Ciudadanos cualificados de la Commonwealth*<sup>29</sup>, residentes en Gibraltar. Y además España sostenía que la creación en la EPRA de una circunscripción electoral combinada de *Inglaterra y Gales y para Gibraltar* infringía también el Acto electoral de 1976 y los compromisos adquiridos por el Gobierno del Reino Unido en su Declaración de 18 de febrero de 2002.

Hay que señalar que la Ley electoral británica concede a los *ciudadanos cualificados de la Commonwealth* (QCC) el derecho, condicionado a la residencia en el Reino Unido, de votar en las elecciones parlamentarias británicas, así como en las elecciones al Parlamento Europeo. De esta forma, desde 1979, más de un millón y medio de ellos han participado en estas elecciones. Para el Reino Unido, este reconocimiento del derecho de voto a los QCC se considera parte de su tradición constitucional.

Además, la modificación de la legislación electoral británica para las elecciones al Parlamento Europeo a través de la *European Parliament (Representation) Act de 2003* daba cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de febrero de 1999 dictada en el asunto *Matthews c. Reino Unido*<sup>30</sup>. En ella, el Reino Unido

27 Véanse Valles Cavia, J.A.: «La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo: a propósito de las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos C-145/04 y C-300/04» en *Revista General de Derecho Europeo* n° 13, 2007; y Crespo Navarro, E.: «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al Derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 28, 2007.

28 Asunto C 145/04, *Reino de España contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*.

29 Los *ciudadanos cualificados de la Commonwealth* son los ciudadanos de la Commonwealth a los que no se les exige título o permiso para entrar o permanecer en el Reino Unido o que poseen un título o permiso que les autoriza a entrar y a permanecer en el Reino Unido. Con arreglo al artículo 16, apartado 5, de la EPRA 2003 se consideran QCC las personas a las cuales no se exija, conforme a la legislación de Gibraltar, ningún título ni permiso para entrar o permanecer en Gibraltar; o que tengan un título o un permiso que las autorice a entrar y a permanecer en Gibraltar; o que, según la legislación de Gibraltar, tendrían derecho a tal título o permiso.

30 *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I

era condenado por haber violado el art. 3 del Protocolo nº 1 al *Convenio Europeo de Derechos Humanos* al no haber celebrado elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar, lo que había impedido que una ciudadana británica como la demandante, que residía en Gibraltar, pudiera participar en la elección de los miembros del Parlamento Europeo<sup>31</sup>.

Por su parte, el Reino Unido subrayó la finalidad limitada de la *Declaración de 1982*<sup>32</sup> —mantenida en la *Declaración nº 63 del Acta Final del Tratado de Lisboa*— y el hecho de que dicha Declaración no tenía por objeto definir las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, dicha Declaración no puede utilizarse para determinar quiénes son titulares del derecho de voto al Parlamento Europeo ni interpretarse en el sentido de que el Reino Unido expresaba en ella la intención de retirar el derecho de voto a los QCC residentes en el Reino Unido que tenían ese derecho desde las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Por otra parte, el Reino Unido señaló que no obró en contradicción con su propia Declaración al extender el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a los QCC residentes en Gibraltar. Asimismo, el Reino Unido, apoyado en este aspecto por la Comisión, consideró que tenía derecho a extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a nacionales de países terceros ya que, en su opinión, ninguna disposición del Derecho comunitario se oponía a ello, ya que el artículo 8 del Acto electoral de 1976 remite a las disposiciones nacionales para las materias no reguladas por dicho Acto, y no define las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que, de conformidad con él, tal cuestión podía ser regulada por la EPRA 2003.

Finalmente, el *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* en su sentencia de 12 de septiembre de 2006<sup>33</sup> desestimó el recurso de España y mantuvo (en la línea de la tesis británica apoyada por la Comisión) que:

1º Ni el artículo 190 TCE ni el Acto de 1976 determinan de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a

31 Sobre este asunto, véase Sánchez Rodríguez, L.: «Sobre el Derecho Internacional, de los derechos humanos y comunitario europeo (A propósito del asunto *Matthews c. Reino Unido*)» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 5, 1999, p. 95-108.

32 Tras la entrada en vigor de la *British Nationality Act 1981*, el Gobierno del Reino Unido depositó en 1982 ante el Gobierno de la República Italiana, depositaria de los Tratados, la *Declaración de 1982*, que sustituyó a la de 1972 a partir del 1 de enero de 1983. La Declaración de 1982 —mantenida en la Declaración nº 63 al Acta Final del Tratado de Lisboa— está redactada en los siguientes términos: «Por lo que respecta al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los términos “nacionales”, “nacionales de los Estados miembros” o “nacionales de los Estados miembros y de los países y territorios de Ultramar”, cuando se utilicen en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, o en cualquier acto comunitario derivado de tales Tratados, deberán entenderse referidos: a) a los ciudadanos británicos; b) a las personas que son súbditos británicos en virtud de la Parte Cuarta de la Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica y tienen derecho a residir en el Reino Unido y están, por ello, dispensadas del control de inmigración del Reino Unido y c) a los ciudadanos de los territorios de dependencia británica que adquieran su ciudadanía en virtud de un vínculo con Gibraltar.»

33 STJCE (Gran Sala) *Asunto C-145/04, España c. Reino Unido* (70 y ss.)

una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión, como un QCC residente en Gibraltar, se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo.

2º De los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía de la Unión no puede deducirse el principio de que los ciudadanos de la Unión son los únicos beneficiarios de los derechos reconocidos en el mismo.

3º Aunque la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, no tiene como consecuencia necesaria que los derechos reconocidos en el Tratado estén reservados exclusivamente a los ciudadanos de la Unión.

4º La determinación de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo *es competencia de cada Estado miembro*, lo que significa que los Estados miembros pueden reconocer ese derecho a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio

En otro supuesto, el Tribunal de Justicia también se ha manifestado sobre los límites impuestos por el Derecho de la Unión a posibles restricciones del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo en su Sentencia de 12 de septiembre de 2006<sup>34</sup>, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada en el marco de un litigio iniciado por dos nacionales holandeses, domiciliados en Aruba, *Eman y Sevinger*, que vieron denegado su derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo porque Aruba no es territorio holandés a efectos de la aplicación del TCE, sino un territorio sometido únicamente a un régimen especial de asociación<sup>35</sup>.

Desde esta perspectiva, para el Tribunal de Justicia el derecho de voto de los ciudadanos europeos que no residan en el territorio al que se aplica la normativa comunitaria no puede basarse en el art. 19.2 TCE que pretende únicamente garantizar que los ciudadanos de la Unión que residen en otro Estado miembro gocen del derecho de voto en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, sino que deberá encontrar fundamento en lo previsto por la normativa nacional.

En tal sentido, el Tribunal de Justicia recuerda que el art. 3 del *Protocolo nº 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos* no se opone a que los Estados adopten el criterio de residencia para restringir el ámbito de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pronunciándose sobre el derecho de voto<sup>36</sup>, consideró que la obligación de residir en el territorio nacional para poder votar es un requisito que no es en sí mismo irrazonable o arbitrario y que se justifica por distintas razones, tal y como se establece en su sentencia de 19 de octubre de 2004 (caso *Melnichenko contra Ucrania*<sup>37</sup>).

34 STJCE (Gran Sala) *Asunto C-300/04 (Eman y Sevinger)*.

35 La Ley electoral holandesa matiza el reconocimiento del derecho de voto a los nacionales en función de la parte del Estado en la que hayan fijado su residencia.

36 Sobre este punto, véase Pérez Alberdi, R.: «La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista de Derecho Político* nº 88, sept-dic 2013, p. 337-367.

37 En esta sentencia, el TEDH resuelve la demanda de un ciudadano ucraniano que había sido excluido de las listas del Partido Socialista Ucraniano, el cual había proporcionado información falsa sobre su residencia (*Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, apartado 56).

Finalmente, el Tribunal de Luxemburgo declaró que:

1º Las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio perteneciente a los países y territorios de ultramar, en el sentido del artículo 299 CE, apartado 3, pueden invocar los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión en la segunda parte del Tratado CE.

2º En el estado actual del Derecho comunitario<sup>38</sup>, si bien nada se opone a que los Estados miembros, dentro del respeto del Derecho comunitario, definan las condiciones del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo mediante el criterio de la residencia en el territorio en el que se organicen las elecciones, el principio de igualdad de trato impide que los criterios elegidos provoquen que se trate de manera diferente a nacionales que se encuentren en situaciones comparables, sin que esta diferencia de trato esté justificada objetivamente.

De esta forma, el principio de no discriminación se proyecta sobre el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo señalado en el antiguo art. 19.2 TCE (actual art. 22 TFUE) y despliega sus efectos con particular intensidad habida cuenta de que éste último era considerado finalmente no aplicable por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El Tribunal de Justicia basó su pronunciamiento en el genérico principio de igualdad de trato y no discriminación perteneciente a los principios generales del Derecho de la Unión que todo Estado miembro debe respetar. En consecuencia, las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio perteneciente a los países y territorios de ultramar, en el sentido del artículo 299 TCE, apartado 3, pueden invocar los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión en la segunda parte del Tratado CE.

### *B) Condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo*

La *Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993*, fija 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. Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento español a través de la *Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo* de modificación de la LOREG<sup>39</sup>.

El *derecho de voto* corresponde a todos los ciudadanos de la Unión Europea mayores de 18 años (en Austria, 16) que gocen de la plenitud de este derecho en su país de origen, y reúnan los requisitos para ser elector exigidos en la legislación del Estado en el que se vaya a votar.

Para ejercer el derecho de voto en el Estado miembro de residencia, el elector debe *manifestar su voluntad* de ejercer su derecho de sufragio solicitando la *inscripción en el censo electoral*, si bien dicha inscripción es *automática* en Alemania, Austria (excepto

<sup>38</sup> Aunque en la fecha en que se dicta la Sentencia (2006) estaba vigente el Tratado de Niza, esta interpretación del Tribunal de Justicia es, en mi opinión, plenamente acorde con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa.

<sup>39</sup> BOE nº 77 de 31 de marzo de 1994.



Burgenland) Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

En los Estados miembros en los que la inscripción en el censo electoral no es automática, éstos deben tomar las medidas necesarias, con suficiente antelación a las elecciones, para que los electores puedan inscribirse a tiempo en los padrones electorales. En cuanto a los *requisitos para la inscripción*, el ciudadano europeo deberá presentar las mismas pruebas que un elector nacional, si bien, el Estado miembro de residencia podrá además exigir que el elector no nacional presente un documento de identidad en vigor, así como una declaración formal en la que conste su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.

En España, la Oficina del Censo Electoral ha registrado, a fecha de 5 de noviembre de 2013, un total de 2.145.590 ciudadanos de otros países de la Unión Europea residentes en España que podrán ejercer el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014. En la actualidad, un total de 322.878 electores nacionales de otros países de la UE podrán votar ya que han manifestado previamente su voluntad de ejercer ese derecho, y su declaración tiene carácter permanente. El resto deberá manifestar previamente su voluntad de votar en España.

En otros Estados de la Unión Europea, como Chipre, Polonia, Rumanía, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Lituania, la Comisión ha observado que se están exigiendo una serie de condiciones para la inscripción en el censo electoral que exceden las fijadas en la *Directiva 93/109*<sup>40</sup>.

Por otra parte, al inscribirse para participar en las elecciones al Parlamento Europeo es imprescindible firmar una declaración comprometiéndose a no votar más de una vez en la misma convocatoria. Esto es así porque los días de votación no son los mismos en todos los Estados miembros. En la mayoría de los Estados miembros el *día de votación* es el domingo, salvo en Países Bajos y Reino Unido (jueves); Irlanda (viernes); Letonia, Malta y Eslovaquia (sábado); República Checa (viernes y sábado); Italia (sábado y domingo).

Por ello, el artículo 9 del Acto Electoral prohíbe expresamente la publicación de los resultados en un Estado miembro antes del cierre de los colegios electorales en todos los Estados miembros, con el objetivo de evitar que los votantes se vean influidos por los resultados de los Estados miembros donde ya ha finalizado la votación.

Por otra parte, en los Estados miembros donde el *voto es obligatorio* (Bélgica, Chipre, Grecia y Luxemburgo) los ciudadanos europeos que se inscriban en el censo electoral estarán obligados a votar al igual que los nacionales de dichos Estados.

Por lo que se refiere a la *condición de un período determinado de residencia continuada* en el territorio del Estado miembro de residencia, aquella sólo será exigible si también es una condición para los nacionales de dicho Estado. Ahora bien, en este caso, se computará también para los ciudadanos europeos el tiempo que hayan residido en otros Estados miembros, distintos del nacional, durante un período equivalente.

No obstante lo dicho, la *Directiva 93/109/CE* establece *una excepción* en virtud de la cual cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en

<sup>40</sup> Los tres primeros Estados citados ya han modificado su legislación y los otros han anunciado modificaciones que entrarán en vigor antes de las elecciones de 2014.

un Estado miembro, sin ostentar su nacionalidad, sobrepase el 20% del conjunto de los ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro puede reservar el derecho de sufragio activo a los electores europeos no nacionales que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a 5 años. El único Estado miembro que desde 1996 (fecha de entrada en vigor de la Directiva) sigue acogido a esta excepción es *Luxemburgo*.

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de sufragio activo de los nacionales de la Unión Europea que no residen en su país de origen, pero desean votar en él, Austria, Dinamarca, Estonia, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido permiten a sus nacionales *votar por correo*. Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Rumanía, Eslovenia, España y Suecia permiten a sus nacionales *votar en las Embajadas o Consulados* dentro del territorio de la Unión Europea. Y sólo Austria, España, Finlandia, Países Bajos y Suecia permiten a sus nacionales ejercer su derecho de voto por correo o en las Embajadas y Consulados cualquiera que sea su Estado de residencia. Por el contrario, Irlanda, Malta y Eslovaquia sólo permiten votar en las elecciones al Parlamento Europeo si se ejerce en su territorio nacional.

Por otra parte, no quiero dejar de subrayar que desde 1979, fecha de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, el índice de abstención es cada vez más elevado. En este sentido, en las elecciones de 1979, la participación ciudadana media fue de un 62%, y en las últimas, celebradas en junio de 2009, de un 43%.

Es evidente que la percepción social de la realidad europea resulta algo lejano, técnico y burocrático. Hemos de aceptar que en la actualidad, Europa parece una complicada maquinaria en manos de los mercados que provoca indefectiblemente la desafección de muchos ciudadanos que se sienten cada día más desprotegidos fuera del Estado nacional. En este sentido, las elecciones europeas son para muchos unas elecciones de «segundo orden» porque se consideran de escasa utilidad, se dilucidan siempre en clave nacional —con campañas, en ocasiones, bochornosas— para validar o ajustar las cuentas al gobierno en el poder, cuando no para utilizarlas como un ensayo o primera vuelta de las generales<sup>41</sup>. Todo ello permite a los votantes quedarse tranquilamente en su casa sabiendo que el resultado poco les afectará, aunque en realidad no sea así.

En este sentido, la *Comunicación de la Comisión sobre la preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014*<sup>42</sup> señala que los ciudadanos europeos no son conscientes del efecto que las elecciones al Parlamento Europeo tiene en su vida cotidiana, lo cual, unido al predominio de temas nacionales en detrimento de las cuestiones europeas, incide negativamente en los índices de participación.

De hecho, una encuesta del Eurobarómetro del Parlamento Europeo realizada en 2012<sup>43</sup>, puso de manifiesto que uno de cada dos ciudadanos de la Unión Europea se sentiría más inclinado a votar en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 si las grandes alianzas políticas europeas presentasen un candidato para el cargo de Pre-

41 Las campañas electorales se rigen por las normas nacionales que se aplican a las elecciones generales.

42 COM (2013) 126 Final, p. 4

43 *Eurobarómetro del Parlamento Europeo: «A dos años de las elecciones europeas de 2014»* (EB/PE77.4, de 20 de agosto de 2012).

sidente de la Comisión, sobre la base de un programa común. Tomando buena nota, la *Resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 2012 sobre las elecciones al PE de 2014*<sup>44</sup>; instó a los partidos políticos europeos a designar a sus candidatos a la Presidencia de la Comisión para que éstos desempeñen un papel protagonista en la campaña electoral, presentando su programa en todos los Estados miembros, como ya han hecho —al escribir estas líneas— algunos Partidos Políticos Europeos<sup>45</sup>. En el verano de 2013, el Eurobarómetro realizó una nueva encuesta<sup>46</sup> en la que la mayoría absoluta de los encuestados (55%) declaró que esa perspectiva les motivaría más para ir a votar, no existiendo apenas diferencia entre la zona euro (56%) y la zona no euro (55%). A nivel nacional, los porcentajes más altos se encuentran en Irlanda (66%), Malta (65%), Rumanía (64%), Suecia, Austria y Alemania (todos ellos con un 62%). Por el contrario, los porcentajes más desfavorables se hallan en Estonia (43%), Portugal y Eslovenia (44%) y Finlandia (45%).

### C) Condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo

*El derecho a ser elegido* (sufragio pasivo) corresponde a todo ciudadano de la Unión que haya cumplido 25 años (en Italia, Grecia y Chipre), 23 años (en Rumanía), 21 años (en Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, y Polonia), y 18 años en el resto de Estados miembros, que goce de la plenitud de este derecho en su país de origen y no se halle incurso en alguna de las causas de inelegibilidad previstas en la ley electoral del país en el que vaya a ser candidato.

La *Directiva 2013/1/UE de 20 de diciembre de 2012*<sup>47</sup> ha modificado la *Directiva 93/109/CE*, con el fin de eliminar las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos europeos residentes en otro Estado miembro de la Unión a la hora de identificar a las autoridades administrativas competentes del país de origen que deban extender una certificación de que el elector no ha sido privado de su derecho de sufragio pasivo, y obtenerla a su debido tiempo.

Ahora será el Estado miembro de residencia el que comprobará si los ciudadanos de la Unión que hayan expresado el deseo de ejercer en él su derecho de sufragio pasivo no han sido privados de ese derecho en el Estado miembro de origen mediante resolución judicial o decisión administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales (art. 6.2 de la Directiva).

Por lo que respecta a las modalidades de las *candidaturas*, en algunos Estados miembros como Alemania, Dinamarca, Estonia, Grecia, Países Bajos, República Checa

<sup>44</sup> *Resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 2012 sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014* (2012/2829 (RSP)).

<sup>45</sup> En noviembre de 2013, el *Partido Socialista Europeo* designó al actual Presidente del Parlamento Europeo, el alemán M. Schulz, como candidato a Presidente de la Comisión. El *Partido de la Izquierda Europea* ha designado al griego Alexis Tsipras, y la *Alianza de los Liberales y Demócratas* al exPrimer Ministro belga-GuyVerhofstadt. Y el 7 de marzo de 2014, el ex primer ministro de Luxemburgo Jean-Claude Juncker fue elegido candidato del Partido Popular Europeo (PPE).

<sup>46</sup> *Eurobarómetro del Parlamento Europeo: «A un año de las elecciones europeas de 2014»* (EB/EP 79.5, de 5 de agosto de 2013, p.13).

<sup>47</sup> DO L 26, de 26 de enero de 2013.

y Suecia, sólo pueden presentar candidaturas los partidos políticos y las asociaciones políticas organizadas sobre la base de la afiliación. En el resto de la Unión, también pueden hacerlo las agrupaciones de electores que estén respaldadas por un número mínimo de firmas o cargos electos (por ejemplo, España y Bélgica) e incluso pueden presentarse candidaturas individuales que acrediten un número mínimo y máximo de firmas (por ejemplo, Italia). Además, en algunos países se exige un depósito económico (por ejemplo, Bulgaria, Grecia, Países Bajos, Chipre y Reino Unido). Y evidentemente, sólo se puede presentar la candidatura en un Estado miembro, el de origen o el de residencia.

Por otra parte, para evitar el riesgo de polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales en aquellos Estados miembros en los que el porcentaje de ciudadanos no nacionales y en edad de votar supera el 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión con mayoría de edad electoral residentes en él, la *Directiva 93/109* permite a Luxemburgo seguir acogido a la reserva del derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos europeos que lleven residiendo en su territorio un mínimo de 10 años.

## 2. El sistema electoral

Desde las elecciones del 13 de junio de 1999, todos los diputados del Parlamento Europeo son elegidos mediante diferentes modalidades de *representación proporcional*, si bien la mayoría de los Estados miembros utilizan la variante *D'Hondt* para el escrutinio y la adjudicación de escaños: Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa, Rumanía y Reino Unido (exceptuando Irlanda del Norte). Por su parte, Luxemburgo combina la variante *D'Hondt* con la fórmula *Hagenbach-Bischoffy* Polonia con la *Hare-Niemeyer*. Letonia y Suecia aplican la variante *Sainte-Laguë*, y Alemania la *Sainte-Laguë/Schepers*. Chipre y Eslovaquia, el cociente *Droop*. Bulgaria, Grecia, Italia, y Lituania, la variante de *Hare*. Y finalmente, Irlanda, Malta y Reino Unido (Irlanda del Norte) aplican el sistema de *voto único transferible*.

Por otra parte, la Decisión del Consejo de 2002 permite establecer una *barrera electoral* o *umbral mínimo* para la atribución de escaños, de tal manera que sólo obtienen escaño las listas que hayan logrado un porcentaje determinado de votos, que no puede ser superior al 5% a escala nacional (art. 2 bis). En tal sentido, Chipre establece el 1,8%; Grecia, el 3%; Austria, Eslovenia y Suecia, el 4%; y Eslovaquia, Hungría, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía y Francia, el 5%.

El establecimiento de una barrera electoral es siempre objeto de debate, siendo una cuestión por igual defendida y criticada. Pero lo cierto es que la barrera electoral limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por tanto, afecta a la decisión del votante, favoreciendo a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. Precisamente, el Tribunal Constitucional Federal alemán, en su Sentencia de 9 de noviembre de 2011, declaró inconstitucional la barrera del 5% en las elecciones europeas, que se había aplicado desde 1979, al considerar que violaba los principios de igualdad de sufragio y de igualdad de oportunidades de todos los partidos políticos para acceder en las mismas condiciones al Parlamento Europeo<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> BVerfGE 129, 300, de 9 de noviembre de 2011 (Fünf-Prozent-SperrklauselEuWG) El Tribunal Constitucional alemán quiso dejar claro que no era comparable la barrera del 5% establecida para la elección

En consecuencia, la Ley electoral alemana para las elecciones europeas de 1994 fue modificada en 2013, rebajando el umbral mínimo al 3%. Sin embargo, el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia de 26 de febrero de 2014, declaró también inconstitucional el umbral del 3% arguyendo las mismas razones que en su sentencia de 2011<sup>49</sup>.

Por otra parte, es necesario detenerse en otra importante diferencia entre las legislaciones electorales de los Estados miembros: *el grado de libertad del elector en la elección de los candidatos*. Muchos Estados miembros han optado por listas cerradas y bloqueadas (por ejemplo, Alemania, España, Francia, Grecia, Portugal y Reino Unido exceptuando Irlanda del Norte). Pero en la mayoría de los Estados miembros, los electores pueden cambiar el orden de los candidatos en la lista mediante el *voto preferencial* (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia). Además, en Luxemburgo, los electores pueden no sólo indicar sus preferencias, sino también votar a candidatos de otras listas (*panaché*) y en Suecia, los electores pueden incluso añadir o eliminar nombres de las listas. Y finalmente, en Irlanda, Malta y Reino Unido (Irlanda del Norte) no hay sistema de listas, sino el *voto único transferible* que permite que cada elector pueda marcar el orden de preferencia entre los candidatos que se presentan en su circunscripción.

Y por último, también existen diferencias a la hora de atribuirlos escaños que resulten *vacantes*. En la mayor parte de los Estados, los escaños vacantes se atribuyen a los candidatos de la misma lista, atendiendo a su orden de colocación. En otros Estados, como Alemania, Bélgica, Irlanda y Suecia, los escaños vacantes se atribuyen a los suplentes, y en Alemania, cuando faltan suplentes, se sigue el orden de los candidatos en las listas. Únicamente Reino Unido y Grecia organizan elecciones parciales.

### 3. La circunscripción electoral

De todos es sabido que el tamaño de la circunscripción es un elemento fundamental para determinar la proporcionalidad de la distribución de los escaños. Así, en principio, cuanto más grande sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad. Por lo tanto, la mayor proporcionalidad se alcanza en los casos de circunscripción nacional única y aumenta cuanto más elevado sea el número de escaños a repartir. Sin embargo, en ocasiones, los beneficios del distrito único no están tan claros para las minorías localizadas territorialmente, que se ven obligadas a constituir coaliciones electorales. Frente a ellas, los pequeños partidos que tienen implantación a nivel nacional pueden conseguir un nivel de representación proporcionalmente mucho mayor que en las elecciones de ámbito nacional.

---

del Bundestag con la prevista para las elecciones europeas: «De acuerdo con los Tratados Europeos, no existen intereses en el ámbito europeo que sean comparables a la situación relativa a la elección del Bundestag alemán. El Parlamento Europeo no elige un gobierno que depende del apoyo continuo del Parlamento. Tampoco la legislación de la Unión depende de una mayoría estable en el Parlamento Europeo.»

49 *European Elections Act. Election of Members of the European Parliament from the Federal Republic of Germany Act*. Version as promulgated on 8 March 1994 (Federal Law Gazette I pp. 423, 555, 852) last amended by Article I of the Law of 7 October 2013 (Federal Law Gazette I p. 3749). Véase la sentencia citada: BVerfG, 2 BvE 2/13 de 26 de febrero de 2014.

En la mayoría de los Estados miembros, el territorio nacional forma una circunscripción única. Sólo Bélgica (4), Francia (8), Irlanda (4), Italia (5), Polonia (13) y Reino Unido (11 y aparte Irlanda del Norte) tienen dividido su territorio en varias circunscripciones. En algunos casos, como en Bélgica, la división del territorio nacional en varias circunscripciones es el resultado de su propia evolución institucional, en la que el régimen lingüístico juega un papel fundamental. En otros casos, se trata de obtener una mayor proximidad entre votante y elector, aminorar o reducir el carácter nacional del escrutinio, etc.

Por su parte, Alemania cuenta con 16 circunscripciones plurinominales a los meros efectos de que los partidos puedan presentar listas de candidatos en uno o varios *Länder* o a nivel nacional. Esta previsión es lógica si tenemos en cuenta que hay partidos que no están implantados a nivel federal.

En España, el artículo 214 de la LOREG determina que «*la circunscripción para la elección de los Diputados del Parlamento Europeo es el territorio nacional*».

Los partidos nacionalistas y regionalistas se han manifestado siempre contrarios a la circunscripción nacional, ya que les fuerza a coaliciones —a veces, indeseadas— para maximizar sus posibilidades de representación. Como ha puesto de relieve Roig i Berenguer, «los partidos políticos no estatales actúan en base a criterios de economía de escala. El resultado son alianzas electorales sin ningún elemento en común más que la necesidad de unir votos para conseguir representación en el Parlamento Europeo. (Son) coaliciones estratégicas. De hecho, una vez en el escenario parlamentario es común que los socios electorales que definieron una estrategia electoral conjunta se separen y actúen independientemente.»<sup>50</sup>

Esta oposición a la circunscripción única se comprobó ya en los debates que precedieron a la aprobación de la *Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, de modificación de la LOREG para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo*.

Y a partir de ese momento se han sucedido diversas iniciativas de reforma de la LOREG que proponen la posible utilización generalizada de las Comunidades Autónomas como circunscripciones electorales, con el argumento de que dicha reforma supondría una mejor adaptación del sistema a las peculiaridades de la estructura territorial de España frente al actual modelo de circunscripción única. El Partido Nacionalista Vasco ha propuesto reiteradamente que se establezcan directamente —sobre una geografía electoral asimétrica— unas circunscripciones limitadas, en principio, a las Comunidades Autónomas históricas, junto a otra circunscripción única para el resto del territorio del Estado. Por su parte, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) presentó en 2008 una Proposición de Ley de modificación de la LOREG, con la finalidad de que se establezca la posibilidad de que aquellas Comunidades Autónomas que así lo decidan por haberlo acordado sus respectivos Parlamentos autonómicos, puedan proceder a la creación de una circunscripción electoral propia, siempre que como resultado de las operaciones de distribución proporcional se le asigne un mínimo inicial de dos diputados. Y aquellas Comunidades Autónomas que no pudieran alcanzar este mínimo por no tener la población requerida para ello, o simplemente por no querer configurarse

50 Roig i Berenguer, R.M.: *Los efectos del sistema electoral europeo en España: los partidos políticos de ámbito no estatal*, WP n° 241, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2005, p. 46.

en circunscripción propia, seguirían conformando la circunscripción electoral de ámbito estatal en los términos establecidos actualmente en la LOREG.<sup>51</sup>

Pero lo cierto es que ni la Decisión del Consejo de 2002, ni la Constitución de 1978 imponen o se inclinan decisivamente por una u otra solución. La elección de un determinado modelo de circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento Europeo es esencialmente una opción política. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 14 de febrero de 1991, declaró la constitucionalidad del artículo 214 de la LOREG al considerar que «en términos rigurosamente jurídicos sólo cabe decir que la opción por la circunscripción única o nacional (...) constituye un lícito acto de ejercicio de la libertad del legislador competente (las Cortes Generales) que no viola precepto ni principio constitucional alguno»<sup>52</sup> porque «dentro de las legítimas preferencias por uno u otro modelo de circunscripción electoral, la configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo es, al menos, una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo la que aquellos diputados autonómicos defienden, esto es, 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 de la Constitución, interpretado en función del valor superior del pluralismo a que alude el art. 1.1 del propio texto constitucional, en contra de lo que creen tales diputados».<sup>53</sup>

En idéntico sentido, se pronunció el Consejo de Estado en su Informe de 24 de febrero de 2009, sobre las propuestas de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.<sup>54</sup>

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como todo el proyecto europeo, el Parlamento evidencia también la tensión entre las que podríamos denominar fuerzas centrífugas supra o transnacionales y las fuerzas centrípetas de las soberanías estatales, aferradas a sus pequeñas parcelas de poder. La naturaleza intrínsecamente híbrida de la Unión Europea envuelve todo el proceso de elección de los miembros del Parlamento Europeo hasta el punto de que sigue siendo una institución que no representa realmente al pueblo europeo.

Sería injusto no reconocer los esfuerzos y la voluntad del Parlamento Europeo de reforzar la dimensión europea de sus elecciones, como acreditan los sucesivos informes en este sentido desde la década de los años 60. Pero en esa tensión entre el principio

51 Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para establecer circunscripciones electorales de ámbito autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie B, nº 25-1, de 11 de abril de 2008.

52 Sentencia 28/1991, de 14 de febrero (BOE nº 64, de 15 de marzo de 1991), p.4. Esta Sentencia desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento vasco contra los artículos 211.2 d) y 214 (circunscripción nacional) que la *Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril* introdujo en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo*.

53 STC cit. p. 7.

54 Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, p. 213.

supranacional y el principio intergubernamental, el Consejo ha venido bloqueando sin respiro cada intento de alcanzar un acuerdo sobre un procedimiento electoral único para todos los Estados miembros. Es difícil para los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros definir un estándar común cuando los sistemas electorales nacionales son tan diferentes y cada uno quiere promover el suyo. Pero precisamente esas grandes diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros de la Unión que regulan las elecciones al Parlamento Europeo provocan, como he tratado de demostrar a lo largo de estas páginas, la desigualdad en la representación.

Y ya no nos vale esa vieja máxima de Goethe: «*No preguntemos si estamos plenamente de acuerdo, sino tan sólo si marchamos por el mismo camino*». Llegados a este punto, los des-acuerdos han esclerotizado el sistema de representación.

Quizás algún día, la creación de circunscripciones electorales transnacionales, la constitución de listas electorales integradas por candidatos de los diferentes Estados miembros, y el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo por razón únicamente de la residencia y no de la nacionalidad (residentes de terceros países) no nos parezcan propuestas radicales e imposibles.

\*\*\*

TITLE: *A critical approach to the European Parliament's electoral system.*

ABSTRACT: *Abstract: The analysis of the electoral legislations of the EU member States shows the existence of serious differences among them. As a consequence the representation is clearly unequal. Thus, notwithstanding the wording of Article 14.2 Lisbon TEU, and contrary to the claim that Article 10.1 Lisbon TEU seems to make according to its wording the European Parliament is still an institution that does not represent the European people.*

RESUMEN: *Las grandes diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea que regulan las elecciones al Parlamento europeo provocan la desigualdad en la representación; lo que se traduce en que el Parlamento Europeo, no obstante lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, sigue siendo una institución que no representa realmente al pueblo europeo.*

KEY WORDS: *European Parliament, electoral systems, representation, equality, european citizenship rights.*

PALABRAS CLAVE: *Parlamento Europeo, sistemas electorales nacionales, representación, igualdad, derechos de la ciudadanía europea.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 20.01.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.03.2014