

## CRÓNICA DE LA REFORMA ELECTORAL EUROPEA HISTORICAL OVERVIEW OF THE ELECTORAL REFORM IN THE EU

Sergio ALONSO DE LEÓN  
Letrado del Parlamento Europeo\*  
Doctor en Derecho  
<https://orcid.org/0000-0002-7094-7916>

### RESUMEN

*La reforma del Acta Electoral aprobada en 2018 ofrece una oportunidad para elaborar una crónica de la ambición del Parlamento Europeo de dotarse de un Derecho electoral verdaderamente europeo, elemento esencial para su papel como institución democrática central de la Unión Europea. Veremos que, pese a que el objetivo de un sistema electoral uniforme está en los Tratados desde el momento fundacional de la integración europea, ha sido muy complicado lograr avances en este ámbito. Los avances se han producido solo cuando la coyuntura política era favorable, lo cual se ha dado en escasas ocasiones aunque el Parlamento Europeo ha logrado situarse en el centro de la vida política de la Unión. Ahora bien, en todo este tiempo, sus esfuerzos por lograr un mejor sistema electoral han llevado a muchas frustraciones y escasos avances, de lo que la reciente reforma del Acta Electoral es un ejemplo muy ilustrativo. En efecto, se trata de una reforma mínima que deja de lado las innovaciones verdaderamente revolucionarias que estaban siendo debatidas.*

*Palabras clave: Parlamento Europeo, Derecho electoral, Acta Electoral, proporcionalidad decreciente, lista transnacional, reforma electoral.*

### ABSTRACT

*The recast of the Electoral Act passed in 2018 offers a good opportunity to make a historical account on the ambition to the European Parliament to*

---

\* Las opiniones expresadas en este artículo corresponden exclusivamente al autor, sin que puedan atribuirse en modo alguno al Parlamento Europeo.

*achieve a true European electoral law, indeed an essential element for its role as democratic institution in the European Union. We will see that even though a uniform electoral law constitutes an objective in the Treaties from the beginning of European integration, progress in such matters has been complicated and contingent upon a favourable political context which has seldom taken place. Although the European Parliament has managed to be at the centre of the Union's political life, its efforts to achieve a better electoral system have led to many disappointments and scarce progress. This is particularly exemplified by the second reform of the electoral Act, just passed in 2018. Indeed, it is a very small recast leaving aside the most revolutionary proposals that were under discussion.*

*Keywords: European Parliament, Electoral Law, Electoral Act, degressive proportionality, transnational list, electoral reform*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ACTA ELECTORAL DE 1976 Y LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL. 2.1. *El Acta Electoral de 1976, su génesis y el nacimiento del Parlamento Europeo democrático.* 2.2. *El largo camino hacia la primera reforma electoral de 2002. El anhelo de un sistema electoral basado en el principio de la proporcionalidad y hacia el fin del doble mandato.* 2.3. *El ínterin desde el Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa y los aspectos colaterales a la reforma electoral: el estatuto del eurodiputado y el régimen de los partidos políticos.* 2.4. *El nuevo impulso post-Lisboa, los renovados intentos de una reforma electoral que lleve a un espacio democrático común y las nuevas batallas del Parlamento: El experimento político de los Spitzenkandidaten y la lista transnacional europea.* III. LA REFORMA 'TÉCNICA' DE 2018. A VUELTAS SOBRE LA FÓRMULA DE LA LISTA TRANSNACIONAL QUE FINALMENTE QUEDA A LA ESPERA. 3.1. *La iniciativa del Parlamento Europeo de 2015 para reformar el Acta Electoral.* 3.2. *El Brexit y la ventana de oportunidad de la nueva composición del Parlamento.* 3.3. *La respuesta del Consejo de 2018 en relación al Acta Electoral. Una reforma mínima.* IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

En 2018 se modificó por segunda vez en la historia el Acta Electoral europea<sup>1</sup>, que data de 1976. Es una reforma técnica y poco ambiciosa, que no incorpora muchas propuestas francamente innovadoras que hubieran podido cambiar radicalmente el sistema electoral de la Unión, su estructura política, su lógica democrática. El cambio no ha sido muy importante, pero una mirada atenta a la génesis y al discurrir de la reforma permite observar acontecimientos importantes en la estructura institucional de la Unión. A nivel del Derecho originario, esta estructura permanece inmutable desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ahora bien, al atento observador de las dinámicas de la Unión no se le pueden pasar por alto otros desarrollos más allá de los Tratados. En esta coyuntura, la reforma electoral reciente constituye además una oportunidad para analizar el estado de la cuestión, de donde viene el sistema electoral europeo y hacia dónde camina.

El Acta Electoral de 1976<sup>2</sup> marcó el nacimiento, hace cuarenta años, del Parlamento Europeo tal y como lo conocemos hoy, una institución central en la Unión Europea y la fuente directa de su legitimidad democrática. Se ha producido una sustancial evolución de la integración europea en la que el Parlamento Europeo ha pasado de ser una asamblea consultiva con un poder testimonial a tener un papel central en la vida política europea. Sin embargo, las normas electorales han permanecido prácticamente iguales. La reforma parcial de 2002<sup>3</sup> y la reforma mínima de 2018<sup>4</sup> no han dado satisfacción a las propuestas más ambiciosas e interesantes para el sistema electoral de la Unión, frustración que se hace más manifiesta al comprobar

---

<sup>1</sup> Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo de 13 de julio de 2018 por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (*DO L 178 de 16.7.2018, p. 1/3*) queda aún pendiente de ratificación por todos los Estados miembros.

<sup>2</sup> Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo adjunta a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo (*DO L 278 de 8.10.1976, p. 1*).

<sup>3</sup> Decisión 2002/722/CE, Euratom del Consejo, de 12 de septiembre de 2002 (*DO L 283 de 21.10.2002, p.1*).

<sup>4</sup> Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018 (*DO L 178 de 16.7.2018, p. 1/3*).

la dificultad en alcanzar un espacio político europeo de debate sin reformar el Derecho electoral.

Daremos cuenta en esta crónica de las muchas frustraciones que han acompañado los esfuerzos por reformar el Acta Electoral, para hacer del sistema electoral de la Unión un sistema más uniforme y para transformar la vida política de la Unión de la yuxtaposición de democracias nacionales en un verdadero espacio político democrático común.

## II. EL ACTA ELECTORAL DE 1976 Y LOS INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL

### 2.1. *El Acta Electoral de 1976, su génesis y el nacimiento del Parlamento Europeo democrático*

No sería exagerado afirmar que el Parlamento Europeo como lo conocemos hoy ve la luz de la mano del Acta Electoral de 1976. El Acta Electoral es, quizá más incluso que los Tratados, la que le da sus rasgos actuales y su legitimidad democrática, tan central para el Parlamento Europeo en el sistema institucional de la Unión. El Parlamento Europeo ha ido incrementando sus competencias y, en particular, transformándose en un verdadero colegislador en plano de igualdad con el Consejo al hilo de las sucesivas reformas en los Tratados. El argumento de la legitimidad democrática ha sido constantemente esgrimido en la cruzada del Parlamento por ganar mayores competencias (Donnelly y Bigatto, 2008: 92) (Steunenbergh y Thomassen, 2002: 38).

El Parlamento Europeo es hoy, si no el único, sin duda el mejor ejemplo de democracia transnacional (Corbett *et al.*, 2011:2)<sup>5</sup>. En realidad, una mirada atrás en el tiempo corrobora que ha sido su evolución, y no su concepción original, la que le ha dado ese carácter único. La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la versión originaria del Parlamento Europeo, no fue una excepción en su época. Se trataba de uno más entre los órganos parlamentarios que entonces proliferaron como muestra de una era en que

---

<sup>5</sup> En contra, por ejemplo, hay autores que hablan de Parlamento multinacional y no transnacional. (Mellado Prado, 2014: 219). En realidad, una u otra clasificación constituyen una cuestión de grado más que una disyuntiva absoluta. A pesar de los muchos elementos nacionales que perduran, tanto en el Derecho electoral como en la práctica política del Parlamento, creo que hay elementos comunes para hablar de democracia transnacional.

a toda nueva organización internacional se le quería dar un aspecto parlamentario y, por tanto, democrático, pero a las que se atribuían unos poderes testimoniales (Tulli, 2015: 3). En ese contexto se sitúa también la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental y la Asamblea *ah hoc* de la frustrada Comunidad Europea de la Defensa (Reuter, 1953: 15) (Piodi, 2009: 9)<sup>6</sup>.

La Asamblea Consultiva de la CECA intentó desde un principio la introducción del sufragio universal, en parte como vía en su objetivo de conseguir mayores poderes.<sup>7</sup> Sin embargo, estos primeros intentos cayeron en la irrelevancia dado que la atención en ese momento se centró en la negociación del futuro Tratado de Roma con un marco institucional más amplio. Sin embargo, ya entonces la Asamblea de la CECA, con sus poderes ínfimos, se había convertido en objeto de las esperanzas de los federalistas y de los temores de los intergubernamentalistas (Tulli, 2016: 214).

Paradójicamente, el Tratado de la CEE fue más modesto que el Tratado CECA en lo relativo a las elecciones a la nueva Asamblea Parlamentaria. Sus miembros debían ser nombrados por los Parlamentos nacionales, aunque establecía el objetivo futuro de que hubiera elecciones por sufragio universal según un sistema que debía ser uniforme en todos los Estados Miembros, según el artículo 138 del antiguo Tratado CEE. En el seno de la Asamblea Parlamentaria, pronto comenzarían los debates para lograr un sistema electoral de democracia directa.<sup>8</sup> Las cuestiones que se debatían entonces eran la pertinencia de conservar el doble mandato (la posibilidad de ser al tiempo parlamentario nacional y europeo), la uniformidad del sistema electoral (si optar por una uniformidad total, o unos principios

---

<sup>6</sup> Hay que reconocer que la Asamblea de la CECA ya tenía un elemento distintivo, pero que no se puso en práctica hasta el Acta Electoral de 1976, y era que estaba llamada a ser elegida mediante elecciones directa y por sufragio universal desde un primer momento, aunque dicha opción prevista en el Tratado CECA nunca se puso en marcha. Así, el artículo 21 del Tratado CECA estipulaba que la Asamblea se integraría por los delegados designados una vez al año por los Parlamentos nacionales, o bien por sufragio universal directo, de acuerdo con el procedimiento determinado por cada Estado Miembro.

<sup>7</sup> Resolución de la Asamblea de la CECA de 2 de diciembre de 1954 (DOCE, 11 de diciembre de 1954, pp. 532-533).

<sup>8</sup> El socialista belga Fernand Dehousse presidía el Grupo de Trabajo creado en 1958 y encargado de dichos debates, culminado en un proyecto de Convención.

electorales básicos que pudieran ser desarrollados a nivel nacional), y la introducción de un principio de proporcionalidad (que en el momento político de entonces era una cuestión delicada dado el temor a dar entrada a fuerzas contrarias a la construcción europea) (Piodi, 2009: 17). Estos debates se plasman en los trabajos que concluyen en 1960 con un proyecto de Convención emanado de la Asamblea y que estipulaba que tendría 426 diputados, de los que dos terceras partes serían elegidos por sufragio directo según un sistema electoral a determinar según el Derecho nacional. Sin embargo, en ese momento, la propuesta fue desechada por los gobiernos de los seis Estados fundadores.<sup>9</sup> En efecto, el proyecto de Convención se encontró con una coyuntura política desfavorable (Teasdale, 1993: 567)<sup>10</sup>.

La coyuntura empieza a cambiar desde la entrada en vigor del Tratado de Fusión<sup>11</sup> en 1968, ocasión que se aprovecha para relanzar en el seno de la Asamblea Parlamentaria el debate sobre las elecciones directas que culmina con la adopción de una resolución en fecha 12 de marzo de 1969, en la que se llama al Consejo a actuar al respecto<sup>12</sup>. El Consejo acoge la propuesta en un clima mucho más favorable. La cumbre de París de 1972 da la bienvenida a la idea de una ‘Unión Europea’ que tendrá un Parlamento con competencias fuertes, lo cual discurre casi simultáneamente a la primera ampliación de las Comunidades Europeas.

El punto de partida desde el que se trabaja en materia electoral ya no es un procedimiento electoral completamente uniforme, del que hablaba el Tratado CECA, sino de un sistema que incorpore ciertos elementos uniformes, aunque quede sujeto al Derecho nacional. Esta idea aparece reflejada en el Informe Patjin<sup>13</sup> en el que se basa la propuesta

---

<sup>9</sup> En el comunicado, aunque cinco de los EEMM se muestran dispuestos a entablar un diálogo sobre la cuestión, Francia consideró que no era el momento adecuado para tal discusión.

<sup>10</sup> La década de 1960 fue un periodo de gran conservadurismo en asuntos europeos, lo que se ejemplifica con el compromiso del Luxemburgo a la ‘crisis de la silla vacía’ y la visión gaullista de una Europa de cooperación entre Estados soberanos, plasmada en el ‘Plan Fouchet’, que nada quería saber sobre los anhelos de corte federalista de la Asamblea Parlamentaria.

<sup>11</sup> Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, Diario Oficial n° 152 de 13/07/1967.

<sup>12</sup> Propuesta de resolución del PE Doc. 50/68 en CARDOC PE0 AP RP/JURI.1961 A0-0214/68 0020.

<sup>13</sup> Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Políticos, proyecto de informe sobre una nueva Convención sobre elecciones directas al Parlamento Europeo. Parte I, Ponente:

de 14 de enero de 1975<sup>14</sup>. Se trata de una propuesta pragmática en dos órdenes. En primer lugar, en relación al vínculo con los parlamentos nacionales; se pone cese al sistema de nominación, de modo que todos los diputados obtendrán sus mandatos en elecciones por sufragio directo pero no se excluye la compatibilidad con el mandato nacional. En segundo lugar, en relación con la proporcionalidad del sistema electoral; se abandona la idea de una uniformidad que parece políticamente inalcanzable, dada la tradición mayoritaria tanto en el Reino Unido como en Francia, a la que no estaban dispuestos a renunciar en ese momento. Se dejó por tanto esta cuestión al Derecho nacional. La propuesta alcanza la unanimidad sin necesidad de hacer grandes modificaciones en el Consejo, y se adopta el 20 de septiembre de 1976. Puesto que se trata de un instrumento internacional, con rango de Tratado, su ratificación parlamentaria retrasa aún varios años la celebración de las primeras elecciones, que tendrán lugar en junio de 1979.

El Acta Electoral de 1976 resulta particularmente ilustrativa del vínculo entre la legitimidad democrática y la atribución de competencias al Parlamento, idea que resulta esencial para comprender la evolución posterior del Parlamento Europeo en el equilibrio institucional de la Unión (Viola, 2016: 3-16). Ambos aspectos aparecen de la mano e irán de la mano en lo sucesivo (Steunenbergh y Thomassen, 2002: 38). El Parlamento lo entiende y lo utiliza, por eso es tan importante para él que el sistema electoral sea lo más coherente posible. La legitimidad democrática del Parlamento le da poder y, a la vez, irradia esa legitimidad democrática a toda la Unión. Ahora bien, como indicó Weiler en una afirmación frecuentemente citada “Si no hay *demos*, no puede haber democracia” (Weiler, 1999: 337). El nacimiento de este *demos* europeo, más que desde un comunitarismo identitario o una pretensión de homogeneización que nunca se podrá encontrar en Europa, vendría de la mano de la emergencia del Parlamento Europeo como foro político de un debate a nivel verdaderamente europeo

---

S. Patijn, 31.10.1974, doc. PE 37.881/I/rev., HAEP archives (PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0210), y Parte II. Ponente: S. Patijn, 6.9.1974, doc. PE 37.881/II, HAEP archives (PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0220).

<sup>14</sup> Parlamento Europeo, Elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo: Proyecto de Convención, enero de 1975, doc. AHPE (PE0 AP RP/POLI.1961 A0-0368/74 0230).

(Müller, 2011:197) (Innerarity, 2014: 24). Un sistema electoral único con elementos que visibilicen este nivel europeo del debate político sería, pues, un acicate en la emergencia de este *demos* europeo.

El Acta Electoral de 1976 es un éxito político en la integración europea, pero llega con mucho retraso. Ha pasado casi un cuarto de siglo desde que el Tratado CECA llamó a un sistema electoral uniforme, y el objetivo no se ha cumplido completamente. El Acta de 1976 es a la vez una meta y el inicio de un camino muy difícil. La reforma electoral, que aparece inmediatamente en el horizonte, será harto complicada, con intentos frustrados y avances frustrantes.

*2.2. El largo camino hacia la primera reforma electoral de 2002. El anhelo de un sistema electoral basado en el principio de la proporcionalidad y hacia el fin del doble mandato*

Las elecciones de 1979 son el punto de partida para una Asamblea que surge con energía y ambiciones de reforma, y que no ve en el Acta Electoral de 1976 más que un instrumento provisional que se debe cambiar lo más rápido posible. Se inicia así la batalla por más competencias y por un nuevo sistema que sea verdaderamente uniforme, como prevén los Tratados. Pronto resultará evidente que la reforma electoral es harto complicada, y la falta de avances en materia electoral era especialmente llamativa para los observadores de las dinámicas comunitarias ya en los años 80 (Quintín, 1983: 269-271). La realidad es que el Acta Electoral va a permanecer inmutable durante otro cuarto de siglo, que culmina con una reforma, la de 2002, que de nuevo deja insatisfechas muchas ambiciones. Ello no impide que durante este periodo de inmovilismo en cuanto al sistema electoral, el contexto cambie radicalmente, incluidos naturalmente los propios Tratados, y el Parlamento se haga hueco entre los protagonistas de la vida institucional de las Comunidades Europeas.

La Asamblea nacida de las primeras elecciones por sufragio directo no tarda demasiado en emitir un primer informe sobre la reforma del sistema electoral, el informe Seitlinger. Este primer intento mantiene un enfoque modesto, pero aun así es rechazado frontalmente en el Consejo, en especial por el Reino Unido y por Francia, que defendían el mantenimiento de sus distritos uninominales. En la siguiente legislatura se elabora un nuevo informe, el informe Bocklet,

que ni siquiera llega a ser adoptado en el pleno del Parlamento (Aldecoa Luzárraga y Muñoz Álvarez, 1986: 645). Posteriormente habrá otros intentos, tales como el informe Roherty, el informe Hübner y el informe De Gutch, pero ninguno de ellos fructifica debido a la oposición del Consejo (Santamaría *et al.*, 1995: 11). El proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984, o proyecto Spinelli, indicaba expresamente en su artículo 14.2 que las elecciones al Parlamento Europeo serían conforme a un procedimiento uniforme, si bien como es sabido este proyecto nunca fue adoptado<sup>15</sup>.

Posteriormente, los años noventa constituyen un periodo mucho más prometedor para la integración europea. El recién aprobado Tratado de Maastricht otorga el derecho de voto a todos los ‘ciudadanos europeos’, concepto creado entonces, con independencia de su lugar de residencia. Hay un cambio más importante en el Tratado de Ámsterdam, que consiste en incluir una disposición en el artículo 138.3 del Tratado de la Comunidad Europea según la cual “el Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.” Esta cláusula abandona el objetivo de la uniformidad completa y a la vez invita al Parlamento a un enfoque más flexible, oportunidad que el Parlamento aprovecha con la elaboración del informe Anastassopoulos<sup>16</sup>. En el contexto político nacional, es esencial subrayar que el partido laborista accede al gobierno del Reino Unido y tiene una posición más favorable a introducir una cierta proporcionalidad en el sistema electoral británico en lo que atañe a las elecciones europeas (Anastassopoulos, 2002: 58).

Los puntos centrales de la reforma propuesta en el informe Anastassopoulos a los que el Consejo accede reformar<sup>17</sup> son dos:

---

<sup>15</sup> El Parlamento Europeo adoptó el 14 de febrero de 1984 el denominado proyecto ‘Spinelli’ con el fin de introducir reformas de corte federal en la estructura de las entonces Comunidades europeas. Aunque el proyecto no fue nunca tomado en serio por los Estados miembros, algunas de sus disposiciones sí inspirarían el posterior Acta Única Europea al año siguiente.

<sup>16</sup> [1998] OJ C 292.

<sup>17</sup> Decisión del Consejo 2002/772/EC, Euratom de 25 de junio de 2002 ([2002] OJ L 283/1), el consentimiento del Parlamento a las enmiendas del Consejo de otorgó mediante

la proporcionalidad (que se concreta en dos modalidades de voto a elegir por los Estados: bien por votación de listas bien de voto único transferible)<sup>18</sup> y la prohibición del doble mandato. Había otros aspectos innovadores que se incorporan al proyecto original, tales como la obligatoria división de los países de más de veinte millones de habitantes en distintas circunscripciones electorales, y el germen de las listas transaccionales que luego se examinará con más detalle, pero ambos aspectos son rápidamente abandonados<sup>19</sup>.

La cuestión de la proporcionalidad del sistema electoral fue una ambición del Parlamento desde sus orígenes, en buena parte para conseguir un sistema uniforme, puesto que los sistemas nacionales ya eran, con las excepciones del Reino Unido y de Francia, fundamentalmente proporcionales. Tanto en Reino Unido como en Francia se accedió a partir de 2002 a instaurar un sistema relativamente proporcional con circunscripciones electorales grandes y no uninominales<sup>20</sup>.

La proporcionalidad del sistema electoral se pone en relación con la cuestión de los umbrales o barreras electorales, como límite o matización a esta proporcionalidad. La cuestión es abordada de forma incompleta por la reforma de 2002, al permitir que los Estados adoptasen un umbral de un máximo del 5%. En la práctica, quince Estados han adoptado un umbral explícito de entre un 5 % y un 3 %, y otros once Estados, aun no teniendo umbral explícito, no permiten a partidos que no obtengan al menos un 3% de los votos acceder a representación dado el tamaño de la circunscripción, sea única o

---

la adopción de informe Gil Robles (A5-212/2002) de 12 de junio de 2002 ([2003] OJ C 261/150).

<sup>18</sup> El sistema de listas es el más habitual, el sistema de voto único transferible sólo existe en Irlanda, Malta y, en el Reino Unido, en la circunscripción de Irlanda del Norte.

<sup>19</sup> La división en circunscripciones fue rechazada por España. La lista transnacional, que se propusieron para un 10% de los eurodiputados, en un momento en que ni siquiera existían partidos políticos a nivel europeo, era manifiestamente prematura.

<sup>20</sup> Ello produjo un efecto paradójico en ambos países, pues en la actualidad ambos envían al Parlamento Europeo los contingentes más numerosos de diputados eurófobos que, a su vez, tienen una representación mínima en sus respectivos parlamentos nacionales, donde continúa rigiendo el sistema de circunscripciones uninominales. Estamos hablando del Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) en cuyo seno que se eligieron 23 de los 72 representantes británicos, y que no tiene representación en el Parlamento británico, así como del Frente Nacional francés, que envía a 24 de los 73 eurodiputados que corresponden a Francia, mientras que cuenta con 7 de los 577 diputados en la Asamblea Nacional francesa.

regional. Sólo Alemania y España, ambos con circunscripción única, constituyen una excepción a la existencia de umbrales implícitos o explícitos<sup>21</sup>.

La cuestión del umbral es particularmente relevante para que el Parlamento Europeo pueda hacer su trabajo como institución de la Unión. La jurisprudencia europea reconoce el valor jurídico de proteger de una cierta coherencia dentro de la fragmentación política, lingüística, incluso cultural del parlamentarismo europeo que puede, sin cortapisas, constituir un obstáculo a un funcionamiento institucional eficaz<sup>22</sup>. Por eso, es particularmente relevante aquí hacer referencia a la evaluación de los umbrales establecidos en la legislación nacional, según la jurisprudencia también nacional, en los casos de Alemania y de la República Checa. En la legislación alemana se intentó introducir un umbral del 5% en las elecciones europeas, si bien ello fue juzgado inconstitucional por el Tribunal Constitucional alemán<sup>23</sup>. A juicio del tribunal de Karlsruhe, el principio de proporcionalidad, que figura en la Constitución alemana, debe primar y la introducción de un umbral sólo es admisible si existe una justificación digna de protección jurídica. Curiosamente, este umbral existe a nivel nacional para Alemania, y ello es juzgado válido en la medida en que permite corregir una excesiva fragmentación que obstaculizaría el funcionamiento del *Bundestag*. A nivel europeo, el Tribunal Constitucional no entiende que esta fragmentación impida funcionar al Parlamento Europeo dado que la confrontación Gobierno-oposición no opera con la misma intensidad que a nivel nacional<sup>24</sup>. Después de una primera declaración de inconstitucionalidad, el legislador alemán intentó introducir en 2014 un límite más bajo, del 3 %, pero encontró de nuevo una evaluación negativa por parte del Tribunal Constitucional alemán<sup>25</sup>. En la República Checa la cuestión

---

<sup>21</sup> Concretamente, en Alemania, un partido con sólo el 0,6% del voto total accedió a tener un representante en las elecciones de 2014. Concretamente, un diputado por partido *Die Partei* fue elegido con un 0,60 % del voto, prácticamente el mismo que un diputado del *Ökologisch-Demokratische Partei*.

<sup>22</sup> Martínez y otros / Parlamento (T-222/99, T-327/99 and T-329/99), [2002] E.C.R. I-01843, párrafo 146.

<sup>23</sup> Sentencia del *Bundesverfassungsgericht*, Segundo Senado, de 9 de noviembre de 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 (umbral del 5%).

<sup>24</sup> Párrafo 71 de la sentencia del umbral del 5%.

<sup>25</sup> Sentencia del *Bundesverfassungsgericht*, Segundo Senado de 26 de febrero de 2014 los asuntos acumulados 2 BvE 2/13 y otros, 2BvR 2220/13 y otros (umbral del 3%).

se planteó de forma similar con la introducción de un umbral del 5%, aunque en este caso el Tribunal Constitucional sí validó esta limitación al principio de proporcionalidad<sup>26</sup>.

El segundo gran tema que se aborda en 2002 es la de los dobles mandatos. La cuestión tiene un simbolismo muy fuerte, ya que enlaza con el origen del Parlamento Europeo como Asamblea de los parlamentarios nacionales designados por sus respectivos parlamentos. Si bien desde 1979 ya no hay designación, sí queda la rémora de que muchos de los nuevos europarlamentarios siguen siendo parlamentarios nacionales, ahora “pluriempleados”. La verdadera emancipación del Parlamento Europeo sólo puede llegar con la prohibición del doble mandato de forma general (Elizalde, 1989: 824). En realidad, algunos Estados ya lo habían prohibido a nivel nacional, como era el caso de España, Grecia y Bélgica, y en muchos otros Estados la práctica había caído en desuso por la dificultad práctica de combinar ambos mandatos. Sin embargo, en el Reino Unido y en Irlanda, muchos de sus eurodiputados eran parlamentarios nacionales. No es casualidad que, precisamente para Irlanda y para el Reino Unido, la reforma de 2002 previera un régimen transitorio que sólo acabó en las elecciones de 2009.

¿Es la prohibición que se introduce en 2002 verdaderamente tajante? Menos de lo que una simple lectura de la reforma de 2002 da a entender. La cuestión tiene importancia especialmente en el Reino Unido. La cámara alta británica, la Cámara de los Lores, es muy peculiar en el sentido de que sus miembros son designados por la Reina de forma vitalicia e irrenunciable. Ocurre por tanto en la práctica que los Lores, que lo son lo quieran o no, se verían privados de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones europeas consagrado por el artículo 22 del TUE y por el artículo 29 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión. Esta peculiaridad llevó a que en este caso se aceptara que sus mandatos en la Cámara de los Lores se pusieran en suspensión, lo que se conoce como mandatos durmientes, durante el tiempo en que durasen sus mandatos europeos<sup>27</sup>.

Existen otros Estados donde la figura de los mandatos ‘durmientes’ también se podía identificar, como en Irlanda y en Bélgica.

---

<sup>26</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2015PI. ÚS 14/14 (Umbral del 5% en el Derecho electoral checo).

<sup>27</sup> European Parliament Regulations (House of Lords disqualification) (2008/1647).

La reforma de 2002 dio lugar a que se prohibieran explícitamente a nivel nacional<sup>28</sup>. La cuestión volvió a plantearse fugazmente con la adhesión de Croacia a la Unión Europea en julio de 2013, unos meses antes de las elecciones europeas de 2014. En este caso, los nuevos europarlamentarios croatas, elegidos en unas elecciones *ad hoc* en 2013, podían mantener ‘durmientes’ sus mandatos nacionales, a la espera de ver si podían renovar sus breves mandatos tras las elecciones de 2014.

En conclusión, la reforma de 2002 marca un punto de inflexión fundamental en el sistema electoral europeo, al introducir un sistema con principios comunes de proporcionalidad, aunque no completa, y al emanciparse finalmente de los parlamentos nacionales con la prohibición de los mandatos dobles. Sin embargo, al observador meticuloso de la evolución histórica no se le pasará por alto que esta reforma acontece un cuarto de siglo después de la aprobación del Acta Electoral, un instrumento que siempre se consideró un mínimo transitorio, y solo después de muchos intentos frustrados de modificarla. Por otro lado, siendo una reforma importante, se queda lejos de las ambiciones del propio Parlamento y, en cualquier caso, muy lejos del sistema electoral uniforme que ya aparecía como aspiración de los Tratados constitutivos.

### *2.3. El interin desde el Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa y los aspectos colaterales a la reforma electoral: el estatuto del eurodiputado y el régimen de los partidos políticos*

La reforma de 2002 se pone en marcha en un momento histórico ilusionante. El Tratado de Niza no fue muy ambicioso, pero partiendo de él, la energía y la ambición se dejan sentir, a las puertas de la ampliación más importante de la Unión Europea en 2004, en las reuniones de la Convención que va a redactar la Constitución Europea o Tratado Constitucional. La historia es conocida; ese voluntarismo se estrelló fatalmente contra las urnas en Francia y en los Países Bajos. Parte de los restos del naufragio del Tratado Constitucional pudieron rescatarse, de forma modesta y discreta, en un Tratado de Lisboa que supone avances muy importantes para el Parlamento Europeo.

---

<sup>28</sup> En Irlanda, se llevó a cabo mediante la ley de 27 de febrero de 2004 con una modificación en el artículo 4A(a) de la Ley de las elecciones al Parlamento Europeo de 1997. En Bélgica, se trató de la modificación del artículo 233.2 del código electoral belga de 12 de abril de 1894, mediante una ley de 12 de julio de 2012.

Desde el punto de vista del Derecho electoral, sin embargo, el Tratado de Lisboa no es tan revolucionario como en otros aspectos. Tampoco el Tratado Constitucional, en realidad, lo había sido. Llamó a los eurodiputados “representantes de los ciudadanos de la Unión” frente a la antigua denominación de “representantes de los pueblos de los Estados parte de la Comunidad”<sup>29</sup>. Es una fórmula que podría legitimar, siquiera simbólicamente, un sistema electoral realmente uniforme y hubiera podido impulsar un desarrollo de un espacio político transnacional europeo. Desde el punto de vista antes mencionado de la configuración del Parlamento como el foro de debate de una comunidad política europea este símbolo es elocuente, pero no se ve acompañado de avances concretos para que el Parlamento represente verdaderamente a la ciudadanía de la Unión. La homogeneización del sistema electoral sí sería un paso concreto en este sentido.

Aunque no es revolucionario en materia electoral, el Tratado de Lisboa aporta algunas novedades que no pueden pasarse por alto. Lo primero es que la normativa electoral cambia su naturaleza jurídica. En efecto, el Acta Electoral fue un acuerdo internacional entre los Estados Miembros. En lo sucesivo, según el artículo 223 TFUE, la normativa electoral debe ser un acto de Derecho derivado que se debe adoptar por un procedimiento legislativo especial en que el Parlamento tiene el monopolio de la iniciativa. Pero ello tiene escasa relevancia práctica de cara a facilitar salir del inmovilismo en esta cuestión, ya que se sigue necesitando la unanimidad en el Consejo para la modificación del Acta Electoral. No obstante, el Derecho electoral como Derecho derivado queda sujeto en lo sucesivo al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, al dar fuerza vinculante a la Carta de derechos fundamentales de la Unión, cuyo artículo 39.2 indica que los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, se da así vía para que el Tribunal de Justicia pueda entrar a conocer de la normativa nacional que articula este derecho, lo cual puede dar lugar a una interesante jurisprudencia<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Véase artículo 189 TCE, frente a los artículos I-20.2 TC y más tarde artículos 10.2 y 14.2 TUE en la versión del Tratado de Lisboa.

<sup>30</sup> Recuérdese en este sentido que el artículo 51.1 de la Carta establece su aplicación a los Estados miembros en la medida que éstos apliquen Derecho de la Unión.

Más allá de eso, en el periodo en torno a la adopción del Tratado de Lisboa no hay cambios en los instrumentos relevantes en materia electoral y las discusiones se centran en la distribución de escaños entre países al hilo de las ampliaciones<sup>31</sup>, al quedar los números que determinan la composición del Parlamento fuera de los Tratados y a determinar por un acto de Derecho derivado. Hay que reconocer que el Parlamento mantiene un perfil bajo en estos años entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa en lo que al sistema electoral se refiere, pero ello no ha impedido avances importantes en otros aspectos colaterales como son el estatuto de los diputados y el régimen de los partidos políticos europeos así como los grupos políticos.

El primero de estos aspectos es la adopción de un estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. Desde la adopción del Acta Electoral en 1976, los diputados europeos habían vivido en una situación de heterogeneidad en su estatuto, propio del antiguo sistema de designación por los parlamentos nacionales, es decir, no había un estatuto común, por lo que se les seguían aplicando las normas nacionales en relación a sus salarios, pensiones y otras asignaciones. El Tratado de Ámsterdam había insertado una base jurídica para la adopción del estatuto del diputado<sup>32</sup>, cuya adopción se hacía imperativa para un funcionamiento autónomo del Parlamento como institución y en garantía del libre mandato que la propia Acta Electoral atribuía a los eurodiputados<sup>33</sup>. Aún con una base jurídica explícita y ante la evidencia de la necesidad de tal régimen común, las negociaciones se demoraron durante varios años dadas las controversias en torno a la determinación de los salarios y la tributación de los ingresos de los eurodiputados<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> El Parlamento había hecho una propuesta de redistribución de escaños en el informe Lamassoure-Severin de 2007 (2007/2169(INI)), basado en el principio de la proporcionalidad decreciente.

<sup>32</sup> Artículo 190.5 del Tratado CE, artículo 223.2 del actual TFUE.

<sup>33</sup> Artículo 4 del Acta Electoral en su redacción originaria, artículo 6 del texto actualmente vigente.

<sup>34</sup> El primer intento, inmediatamente posterior al Tratado de Ámsterdam se plasmó en el informe Rothery, que pasó al Consejo y al ser modificado sustancialmente recibió un voto negativo por parte del Parlamento. Un segundo informe Rothery elaborado en 2004 fue remitido al Consejo donde también se le hicieron cambios importantes en el sentido de rebajar los salarios respecto de la propuesta original y establecer la posibilidad de tributación a nivel nacional. En esta ocasión, el Parlamento aceptó las enmiendas (Informe Gargani

El segundo aspecto que necesitaba homogeneización para facilitar el nacimiento de un espacio político europeo es el régimen de los partidos políticos. Desde una perspectiva histórica, se puede constatar la existencia de federaciones de partidos europeos desde incluso antes de las elecciones de 1979 (Corbett *et al.*, 2011: 124), si bien estas plataformas no tenían acceso a financiación pública ni desde luego un régimen jurídico específico. La situación cambia con la adopción del Reglamento 2004/2003 sobre partidos políticos a escala europea<sup>35</sup>, con fundamento en la nueva base jurídica introducida por el Tratado de Niza<sup>36</sup>. Con este instrumento se facilita que partidos con determinados requisitos que certifiquen el carácter transnacional de la entidad y una cierta representación democrática accedan a financiación europea. Sin embargo, el régimen jurídico es incompleto, ya que no crea una figura de ‘partido europeo’ y deja esta cuestión al derecho nacional, de modo que en la mayoría de los casos, estos partidos a escala europea no son sino asociaciones regidas por el Derecho belga (donde la mayoría tiene su sede) que reúnan los requisitos para disfrutar de financiación. El Tratado de Lisboa dice de los partidos a nivel europeo que “contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (Artículo 10.4 TUE).

En estas circunstancias, se hacía conveniente un estatuto más completo, que llega con el Reglamento 1411/2014<sup>37</sup>, que crea la figura del ‘partido político europeo’ a la que atribuye personalidad jurídica basada únicamente en el Derecho de la UE. Aunque el sistema de financiación no cambia de forma radical, la nueva figura del ‘partido político europeo’ adquiere entidad propia, lo que hace además necesaria la intervención de las Instituciones en el control de

---

A6-0189/2005). La aprobación definitiva tiene lugar mediante la Decisión 2005/684/CE, Euratom del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (DO L 262 de 7.10.2005, p. 1).

<sup>35</sup> Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (DO L 297 de 15.11.2003).

<sup>36</sup> Artículo 191 Tratado CE, hoy artículo 224 TFUE.

<sup>37</sup> Reglamento (UE, Euratom) n° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (DO L 317, 4.11.2014, p. 1-27).

que estos partidos cumplen con los valores de la Unión, para lo que se crea especialmente una Autoridad independiente<sup>38</sup>. Esta figura de los ‘partidos políticos europeos’ resulta esencial para la creación de un espacio auténticamente europeo de debate político, que lleve a los partidos a un marco que desborde el contexto nacional (Lehmann, 2011). Sobre esta cuestión, se han identificado algunos progresos (Lefkofridi y Katsanidou, 2017), pero aún dista este espacio de ser comparable al espacio político nacional (Moccia, 2012: 135).

En tercer lugar, la vertiente más parlamentaria de los partidos políticos la encontramos en los grupos políticos en el Parlamento Europeo. También en los grupos parlamentarios se puede apreciar un progreso sustancial, tanto desde el punto de vista de sus poderes formales<sup>39</sup> como respecto de su actuación en la práctica que, con la salvedad de los grupos euroescépticos<sup>40</sup>, ha ido mostrando una cohesión cada vez mayor aproximándose a la que se registra en los grupos parlamentarios a nivel nacional (Ringe, 2010: 213).

Sería un acicate extraordinario para la emergencia de un auténtico espacio político europeo que existiera una lista común en que los partidos pudieran presentar candidatos de distintas nacionalidades. Veremos que la reforma de 2018 no logra el objetivo de la lista transnacional y que el único elemento cosmético que llega a adoptarse es la posibilidad de que los logos de los partidos europeos figuren en la papeleta electoral.

En definitiva, la década de los años 2000 inaugura una espiral en dirección negativa para la integración europea, desde el idealismo

---

<sup>38</sup> Ello no deja de resultar extremadamente controvertido dadas las distintas tradiciones nacionales sobre hasta dónde hay que llegar en las exigencias de carácter democrático para los partidos políticos.

<sup>39</sup> En este sentido puede destacarse la mayor importancia que se otorga a los partidos políticos en la vida parlamentaria con la gran reforma del reglamento interno del Parlamento de 13 de diciembre de 2016, que se percibe especialmente en el nuevo artículo 168 bis respecto de los umbrales para una serie de actuaciones, así como en el artículo 199 respecto a la composición de las comisiones parlamentarias, que quedan totalmente en manos de los grupos políticos.

<sup>40</sup> Los datos de cohesión de los grupos políticos son los siguientes: el grupo EEP presentó una cohesión durante la primera mitad de la pasada legislatura (2014 a 2016) del 94%, el grupo S&D del 92%, el grupo ALDE del 89%, el grupo de los Verdes del 96%, el grupo de la izquierda del 83%, el grupo ECR del 79%, el grupo EFDD del 48%, y el grupo EFN del 69% (Fuente: votewatch.eu).

del Tratado Constitucional al pragmatismo del Tratado de Lisboa, que da lugar a cambios importantes, pero que es el pórtico a un periodo de parálisis constitucional y después a una crisis existencial. La reforma electoral de 2002 fue muy importante, pero dejó muchos aspectos en el tintero que regresan al debate político actual.

*2.4. El nuevo impulso post-Lisboa, los renovados intentos de una reforma electoral que lleve a un espacio democrático común y las nuevas batallas del Parlamento: El experimento político de los Spitzenkandidaten y la lista transnacional europea*

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa es un nuevo punto de partida para renovar las ambiciones por un sistema electoral europeo, partiendo de la nueva base jurídica del artículo 223 del TFUE. Estos primeros intentos llevan la impronta del diputado liberal-demócrata británico Andrew Duff. El primer informe Duff, elaborado en 2011<sup>41</sup> en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales, identifica los aspectos que merecen una reforma más urgente, como el establecimiento de un régimen auténticamente europeo de inmunidades parlamentarias, así como una garantía del derecho al voto de los ciudadanos europeos residentes en un país distinto al de su nacionalidad. Sin embargo, la innovación más notoria es la incorporación de una circunscripción transnacional de 25 escaños así como de una autoridad electoral europea. La idea de la circunscripción europea no es completamente nueva, ya fue incluida en el informe Anastassopoulos y se debatió seriamente en Convención encargada de redactar el Tratado Constitucional<sup>42</sup>, pero ahora es presentada como la llave para una democracia verdaderamente supranacional. Juzgado demasiado revolucionario, el informe no llegó a ser aprobado por el pleno.

Un nuevo informe del mismo ponente fue de nuevo rechazado el año siguiente<sup>43</sup>. Su propuesta solo pudo ser aprobada por el

---

<sup>41</sup> Informe de 28 de abril de 2011 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 (2009/2134(INI)).

<sup>42</sup> Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional de la Unión, COM (2002) 728 Final, Bruselas, 4 de diciembre de 2002, p.17.

<sup>43</sup> Segundo informe de 2 de febrero de 2012 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 (2009/2134(INI)).

pleno, en 2013<sup>44</sup>, cuando el diputado Duff abandonó la idea de la circunscripción transnacional y se limitó a cambios relativamente menores de índole práctica. A falta de poder formalizar el elemento transnacional bajo la figura de la circunscripción europea, el informe llama a los partidos a nivel europeo a designar un candidato al puesto de presidente de la Comisión. Esta idea, que no aparecía como jurídicamente vinculante en el informe, gana tracción después en el ámbito político en lo que se conoce como el experimento, aparentemente exitoso, de los *Spitzenkandidaten*<sup>45</sup> en 2014. Aunque el informe no se convierte en modificación del Acta Electoral, las ideas elaboradas en los tres informes Duff establecen el marco de los debates posteriores (Emmanouilidis y Straulat, 2011: 366). Marcan lo que van a ser los futuros caballos de batalla en las aspiraciones del Parlamento Europeo: el sistema de los *Spitzenkandidaten* y la lista transnacional.

En realidad, uno y otro tema no están desconectados. En efecto, la circunscripción única facilitaría la lógica de un sistema de cabezas de lista en que los primeros candidatos serían la propuesta de los partidos políticos europeos para una presidencia de la Comisión que sería, de esta forma, más política y también con más legitimidad democrática. Sin embargo, la batalla se inicia por el Parlamento en el ámbito de su papel a la hora de elegir al presidente de la Comisión sin que la idea de la circunscripción única se haya concretado, y la oportunidad se encuentra en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. Después, el Parlamento intenta consolidar la fórmula con las listas transnacionales, pero la vinculación de las dos ideas quizá no sirve políticamente a la causa, ya que pone al Consejo ante una disyuntiva compleja. Apoyar las listas transnacionales parece cimentar la fórmula de los cabezas de lista y le roba así poder institucional, privándole, según la lógica del Parlamento, de su facultad de proponer

---

<sup>44</sup> Informe de 12 de junio de 2013 sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (2013/2012(INI)).

<sup>45</sup> Éste es el término, originalmente alemán, con el que se designa la fórmula y que se utiliza habitualmente en los círculos europeos al tratar esta cuestión. El término puede sustituirse en español por ‘cabeza de lista’, aunque esta denominación, que se puede utilizar indistintamente, puede ser algo confusa en el contexto de la UE, ya que el sistema tal y como se ha experimentado, no requiere que los candidatos designados aparezcan en cabeza de ninguna lista electoral, ni siquiera que sean en n.º 1 de dichas listas, como ocurrió con el candidato del PPE Jean-Claude Juncker, o el de la izquierda Alexis Tsipras.

al presidente de la Comisión Europea. Quizá por eso, el intento por parte del Parlamento de ‘juridificar’ la fórmula de los cabezas de lista no haya sido políticamente productiva de cara a las discusiones posteriores en el seno del Consejo. Por otro lado, los efectos de una u otra fórmula provocan fisuras entre las fuerzas mayoritarias del Parlamento Europeo<sup>46</sup>.

Centrándonos en la fórmula de los cabezas de lista, ese pulso político ideado por el propio Parlamento como institución se lanza en una campaña institucional bajo el lema ‘Esta vez es distinto’ para las elecciones de 2014. También los partidos europeos, con la salvedad de los euroescépticos, hacen su apuesta por el experimento designando todos ellos a su candidato líder. La base jurídica del experimento es, cuanto menos, débil, y responde a una interpretación muy controvertida del artículo 17.7 TUE que supone dar un poder al Parlamento que se quita al Consejo Europeo (Müller Gómez y Wessels, 2015: 53) (Nickel, 2016: 45). En efecto, según esta disposición el Consejo Europeo propone, por mayoría cualificada, un candidato a la presidencia de la Comisión, si bien teniendo en cuenta –éste es el aspecto novedoso del Tratado de Lisboa– los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

Si es cierto que la base constitucional no es unívoca, también lo es que en muchos sistemas parlamentarios nacionales no existe una vinculación directa entre el cabeza de lista del partido más votado y la presidencia del Gobierno, si bien en términos políticos esta vinculación se da por hecha, como ocurre en España. Mirando a la experiencia de 2014, no es claro que los debates entre candidatos de los partidos europeos tuvieran un impacto grande en las preferencias de los votantes. En cualquier caso, no parece que este elemento fuera decisivo, como lo es habitualmente a nivel nacional. No obstante, y ante la perplejidad de muchos, el experimento tuvo éxito, y el líder del partido más votado, Jean-Claude Juncker del PPE, se alza con la nominación del Consejo europeo<sup>47</sup> y la elección por el Parlamento,

---

<sup>46</sup> Así por ejemplo, el grupo PPE, que ha apoyado y se ha beneficiado de la fórmula de los *Spitzenkandidaten* adoptó una postura de grupo contraria a las listas transnacionales en 2018.

<sup>47</sup> El Consejo europeo por primera vez designa a un candidato no de consenso, sino tras un voto en el que dos Estados, Reino Unido y Hungría, votan en contra. Esto constituye

mientras que su rival social-demócrata Martin Schulz accede, por segunda vez, a la presidencia del Parlamento en una especie de gran coalición *sui generis*. Está por ver si dicho experimento se transforma en una tradición constitucional de la Unión, por el momento parece que los partidos políticos van a volver a designar a sus candidatos y que el Consejo sigue manteniendo una interpretación distinta del artículo 17.7 del TUE y se opone al automatismo con el que cuenta el Parlamento<sup>48</sup>.

El otro gran caballo de batalla, la idea revolucionaria para el Derecho electoral europeo y lo que se ha defendido como el catalizador que hace falta para el nacimiento de un verdadero espacio europeo de debate político ciudadano en la Unión, es el establecimiento de una lista transnacional europea (Bright *et al.*, 2016: 184). La idea de que esta fórmula sea un revulsivo democrático para la Unión es discutida. No ha faltado quien haya manifestado que es innecesaria para la formación de una dinámica política común, como ocurre en Estados Unidos, o que supondría por el contrario un mayor distanciamiento del votante respecto de sus representantes<sup>49</sup>. Lo cierto es que si bien no es un elemento imprescindible para que en unas elecciones `federales` exista una idea de voto de `una comunidad política`, como prueba el ejemplo de los Estados Unidos, en la Unión Europea este mecanismo contribuiría a la conformación de este espacio político común. La lista transnacional sería un instrumento que visibilizaría el carácter

---

también un supuesto sin precedentes para el propio Consejo Europeo. Esta oposición, que en el caso del Gobierno húngaro es particularmente paradigmática dado que el candidato tiene la misma afiliación política que el partido de gobierno en Hungría, se explica no sólo en términos políticos respecto a la persona de Jean-Claude Juncker, sino también para evitar el precedente institucional que se va a sentar. Esta misma razón es la que lleva a un significativo número de diputados socialistas y verdes a votar la candidatura del PPE (esta afirmación se desprende de las declaraciones de los partidos y los eurodiputados, ya que el voto al Presidente de la Comisión es secreto conforme al artículo 117.2 del Reglamento interior del Parlamento Europeo).

<sup>48</sup> Curiosamente, ha habido una evolución en el apoyo a la fórmula de los *Spitzenkandidaten*. Así, grupos euroescépticos como ECR o EFN parecen dispuestos a designar sus candidatos en las elecciones de 2019, mientras que el grupo ALDE se ha mostrado mucho más prudente después del fracaso de la circunscripción transnacional, y decidió proponer una lista de candidatos, en lugar de uno solo.

<sup>49</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, la entrevista al veterano eurodiputado alemán Elmar Brok, la voz cualificada del grupo PPE en este debate: <https://www.thenewfederalist.eu/transnational-lists-are-a-sin-against-federalism>.

supranacional de la Unión, presentaría ante el elector una opción que sólo puede ser europea y desconectada del nivel nacional y llevaría a una lógica política más rotunda en el sistema de cabezas de lista.

Veremos la evolución de esta cuestión que constituye la parte más revolucionaria, aunque respecto de la cual el Parlamento aparece más dubitativo, de la iniciativa parlamentaria que dará luz a la actual reforma del Acta Electoral europea.

### III. LA REFORMA ‘TÉCNICA’ DE 2018. A VUELTAS SOBRE LA FÓRMULA DE LA LISTA TRANSNACIONAL QUE FINALMENTE QUEDA A LA ESPERA

#### 3.1. *La iniciativa del Parlamento Europeo de 2015 para reformar el Acta Electoral*

El Parlamento que nace de las elecciones de 2014 es un Parlamento peculiar, que se anota la victoria del éxito en el experimento político de los *Spitzenkandidaten* pero que resulta a su vez el Parlamento con mayor número de diputados euroescépticos y eurófobos de su historia (Álvarez Macías, 2015: 80)<sup>50</sup>. En el exterior del Parlamento el ambiente político lleva al pesimismo. Europa asiste estupefacta a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión, contiene el aliento ante los envites de las fuerzas abiertamente opuestas a la UE en Francia y en Holanda, y debe lidiar con la deriva iliberal de varios de los nuevos Estados<sup>51</sup> a los que hace apenas una década daba una bienvenida entusiasta. Los cambios en los Tratados se vuelven tabú, y en este contexto tan difícil el Parlamento se plantea la reforma electoral.

La ponencia del informe para la reforma electoral se encarga a dos diputados de los dos grandes grupos, Danuta Hübner de la parte

<sup>50</sup> Los números concretos pueden variar en función del standard de euroescépticismo, según el trabajo citado éste habría aumentado de 163 a 225 de la séptima a la octava legislatura, teniendo en cuenta una reducción del número total de diputados de 766 a 751.

<sup>51</sup> Ello se concreta en el Informe sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)) adoptado por el Parlamento Europeo en 4 de julio de 2018; así como las medidas adoptadas por la Comisión Europea en relación al Estado de Derecho en Polonia (varias recomendaciones y procedimientos de infracción, de los que el más relevante ha sido el procedimiento C-619/18 en relación con la jubilación forzosa de los jueces del Tribunal Supremo polaco).

del PPE y Jo Leinen del grupo socialista y demócrata. La aproximación durante la elaboración de informe en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales fue tan minimalista que incluso se exploró la posibilidad de introducir modificaciones por la vía de las medidas de aplicación del artículo 14 del Acta Electoral (y que no entrañaban por tanto la modificación del acta en sí), pero el ámbito de cualquier modificación por esta vía hubiera sido muy escaso, por lo que se abandonó la idea y se redactó un informe que sirviera plenamente para el ejercicio del derecho de iniciativa del artículo 223.1 del TFUE y por tanto una reforma del Acta Electoral en toda regla.

El proyecto de informe adoptado en la Comisión de Asuntos Constitucionales en 2015<sup>52</sup> aspiró inicialmente sólo a ajustes técnicos que se concretan en los aspectos siguientes: a) logotipos de los partidos europeos en las papeletas de voto; b) uniformar aspectos del proceso electoral, tales como los plazos para la elaboración de las listas electorales (incluyendo los cabezas de lista), el censo y la hora del fin de las elecciones; c) un umbral obligatorio; d) garantizar el voto de ciudadanos de la Unión residentes en terceros Estados; e) permitir el voto por correo, electrónico y por internet. Se propone además armonizar la edad mínima de voto a los 16 años y mejorar el equilibrio de género. Los cambios son en su mayoría técnicos y, en lo políticamente relevante, van encaminados a dar una mayor estructura visible al mecanismo político de los cabezas de lista. El umbral mínimo para acceder a representación es la respuesta por la vía de la Unión a la imposibilidad de lograr en Alemania este límite por la vía de la legislación nacional dada la postura del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, frente a la modestia del primer proyecto, la mayor ambición política de otros diputados se refleja en varias de las enmiendas propuestas ya en fase de comisión y que reciben el voto favorable el 28 de septiembre de 2015, en particular, se incluye a) que los partidos tengan procedimientos democráticos para la selección de sus candidatos, b) que se respete de forma vinculante el equilibrio de género en las listas, c) que la determinación de la fecha de las elecciones corresponda al Parlamento, previa consulta al Consejo, (en lugar de ser exclusivamente competencia del Consejo, como ocurre

---

<sup>52</sup> 2015/2035(INL).

ahora), d) que el procedimiento para la adopción de las medidas de aplicación del artículo 14 del Acta Electoral requiera mayoría cualificada, y no unanimidad, por parte del Consejo.

El resultado emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales dejaba pendientes de dirimir en el pleno dos puntos muy conflictivos. El primero de ellos es el asunto de los umbrales, que los grupos medianos del parlamento, en particular el grupo liberal, verde y de la izquierda, temían que les pudiera perjudicar. El segundo era la circunscripción única, ya articulada como sabemos en los infructuosos informes Duff. Las controversias en torno a estas cuestiones de los grupos y las delegaciones dieron lugar a que el voto en pleno de la iniciativa se retrasara del 28 de octubre de 2015 hasta el 11 de noviembre de 2015, fecha en que se vota el texto final si bien no por una mayoría apabullante (315 votos a favor, 234 en contra y 55 abstenciones) y con el apoyo explícito de sólo tres grupos (PPE, socialista y demócratas, y ALDE)<sup>53</sup>. En el texto final, se incluye una enmienda al pleno que constituye la auténtica novedad, la circunscripción común, si bien con una fórmula general a determinar por el Consejo<sup>54</sup>.

### *3.2. El Brexit y la ventana de oportunidad de la nueva composición del Parlamento*

La recepción inicial de la propuesta en el Consejo no es entusiasta, pero en 2016 los retos de la Unión van más allá de la reforma electoral. Conocido el resultado del referéndum británico sobre la salida de la Unión Europea, se plantea la pregunta de si la Unión ha ido demasiado deprisa o demasiado despacio, si Brexit es el desencadenante de una muerte progresiva de la Unión, o es el revulsivo que necesitaba para acelerar el proceso de integración (Marti, 2016: 563).

Como hemos visto, la idea de la circunscripción transnacional se incorporó a la iniciativa del Parlamento a última hora y sin mucha

---

<sup>53</sup> Aún así, dentro de estos grupos, la cohesión de voto no es muy alta, y las delegaciones británica en S&D y húngara en el PPE no siguen la consigna de voto.

<sup>54</sup> “El Consejo decide por unanimidad sobre el establecimiento de una circunscripción electoral común en la que las listas estén encabezadas por el candidato de cada familia política al puesto de presidente de la Comisión.” Esta enmienda al pleno es introducida de forma conjunta por los grupos EPP, socialista y demócrata y liberal, habiendo sido votada ampliamente (360 votos a favor, 237 en contra y 27 abstenciones) por los tres grupos citados además del grupo verde.

concreción, a sabiendas del obstáculo casi insalvable del límite de 751 diputados que fijan los Tratados. Con los resultados del referéndum británico encima de la mesa, no es difícil ver en los 73 diputados británicos que abandonarán el Parlamento en 2019 una oportunidad para introducir la lista transnacional sin que ello sea a costa de los escaños correspondientes a ningún Estado miembro. La oportunidad está ahí, pero ya lanzada la iniciativa por el Parlamento Europeo en relación al Acta Electoral, corresponde ahora a los Estados miembros concretarla en la mesa de negociaciones en el Consejo. En efecto, la idea había sido circulada inicialmente por el Gobierno italiano (Verger, 2018: 2), contó con el apoyo enérgico del recién elegido presidente francés<sup>55</sup>, e igualmente con el de los países del sur de Europa<sup>56</sup> e Irlanda<sup>57</sup>.

El Parlamento decidió intervenir en la nueva situación desde la perspectiva de la nueva composición del Parlamento resultante del Brexit. Así, desde el Tratado de Lisboa, la composición del Parlamento debe determinarse mediante un acto de Derecho derivado para el que la iniciativa debe partir del Parlamento Europeo. El llamamiento a la adopción de una circunscripción europea ya se había incorporado a la resolución de 2015, pero el informe sobre la nueva composición del Parlamento a partir de las elecciones de 2019 constituye una oportunidad para recordarlo y concretarlo, a sabiendas de que varias delegaciones en el Consejo apoyan políticamente la idea y están formulando informalmente propuestas para ponerla en marcha. El debate, desde el punto de vista del Parlamento, se inscribe ahora en

---

<sup>55</sup> Discurso de Emmanuel Macron en La Sorbona, Iniciativa para Europa, el 26 de septiembre de 2017. Disponible <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>. Posteriormente, la propuesta resulta apoyada igualmente por la Asamblea Nacional, mediante el informe de información de la Comisión de Asuntos Europeos n° 539 (ponente Pierre-Alexandre Anglada) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/europe/rap-info/i0591.pdf>.

<sup>56</sup> Así resulta de la cumbre de Roma de 10 de enero de 2018 en la que tomaron parte, además de Italia, España, Portugal, Francia, Grecia, Malta y Chipre. España ya había tomado una posición favorable al proyecto mediante en el artículo publicado conjuntamente en el diario *Le Monde* por los ministros de Asuntos Europeos (en el caso de España, Secretario de Estado para la Unión Europea), en 17 de noviembre de 2017. [https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/11/17/pour-la-creation-de-listes-transnationales-aux-elections-europeennes\\_5216536\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/11/17/pour-la-creation-de-listes-transnationales-aux-elections-europeennes_5216536_3232.html).

<sup>57</sup> Discurso del Primer Ministro Leo Varadkar en el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, en 17 de enero de 2018.

el marco de la composición futura del Parlamento más que del Acta Electoral, cuya tramitación sigue en curso en el Consejo.

De este modo, se designan en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales dos ponentes con la voluntad de obtener un informe consensuado, de nuevo Danuta Hübner, a la sazón presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y ponente en el informe sobre el Acta Electoral, por parte del PPE, y Pedro Silva Pereira, de parte del grupo socialista y demócrata<sup>58</sup>.

Por un lado, el informe tiene que tomar un punto de partida de condicionalidad, puesto que el Brexit, puesto en marcha, no es sabido si en la fecha final habrá acuerdo, o no, o un periodo transitorio. Por eso, se avisa que la distribución de escaños se producirá solo para el caso en que el Brexit se materialice, en caso contrario se mantendrá la misma distribución hasta ahora vigente.

Dicho esto, además de una oportunidad para dar cabida a una lista transnacional, los asientos vacantes del Reino Unido presentan una oportunidad para dar cumplimiento al denominado principio de la proporcionalidad decreciente. El Tratado no impone una distribución de escaños concreta para el Parlamento Europeo, sólo establece tres requisitos: a) que el número máximo de escaños sea de 751, b) que ningún Estado se vea atribuido menos de 6 escaños ni más de 96, y c) que la representación de los ciudadanos europeos sea decrecientemente proporcional.

El principio de la proporcionalidad decreciente quiere decir que si bien un voto puede tener un ‘peso’ mayor en los Estados menos poblados, no puede acontecer que un voto en un Estado más poblado tenga más peso que un voto en un Estado menos poblado. Esta cuestión es muy controvertida, incluso desde el punto de vista de su comprensión matemática (Cegiełka, 2011: 36). En el estadio actual, antes de que se consuma el Brexit, es un principio que se vulnera en varios casos<sup>59</sup>. Precisamente, la vulneración de este principio debe ser

---

<sup>58</sup> 2017/2054(INL).

<sup>59</sup> Por ejemplo, los cálculos en 2011 eran que un diputado correspondía a 838.580 ciudadanos en España mientras que la cifra era de un diputado por cada 816.703 ciudadanos en Italia. Otros casos mostraban igualmente la vulneración de la regla de la proporcionalidad decreciente entre Suecia e Hungría y entre Letonia y Lituania. *Ver Informe Duff de 28 de abril de 2011 (A7-0176/2011).*

remediada con la nueva distribución de escaños post-Brexit a partir de 2019, de la que España debe ser una de las principales beneficiadas.

La cuestión de la distribución de escaños en torno al principio de la proporcionalidad decreciente no es nueva. Hasta el Tratado de Lisboa, la composición del Parlamento estaba determinada por los Tratados (artículo 190 del antiguo Tratado CE), por lo que la cuestión no se planteaba. En el Tratado de Lisboa se fijan los tres criterios citados del artículo 14.2 del TUE y se deja la composición a un acto de Derecho derivado susceptible de ser adaptado en cada elección. En este contexto, el informe Lamassoure-Severin de 2007<sup>60</sup>, cuando el Tratado de Lisboa aún no había entrado en vigor y en preparación para las elecciones de 2009, es la primera aproximación a nuevo marco y al concepto de progresividad decreciente, y que ya llama la atención sobre el incumplimiento de este principio en determinados casos<sup>61</sup>.

Una vez el Tratado de Lisboa ya en pleno funcionamiento, se volvió a considerar la composición del Parlamento bajo el prisma de los nuevos requisitos con una fórmula matemática objetiva que se denominaría el ‘compromiso de Cambridge’ (Grimmett *et al.*, 2011), pero dado que entrañaba la disminución de escaños para algunos Estados, fue desechada. En su lugar, un informe más pragmático y respetuoso del *status quo* hace las correcciones mínimas necesarias para dar cabida a los diputados elegidos en Croacia a partir del 2014<sup>62</sup>.

Por eso, el Brexit suponía una oportunidad evidente para respetar los criterios del Derecho primario y a la vez, evitar que ningún Estado perdiera algún escaño respecto a situación actual (Kalcik y Wolff, 2017). En este sentido, el Parlamento adoptó el 7 de febrero

---

<sup>60</sup> Informe de 3 de octubre de 2007 sobre la composición del Parlamento Europeo (2007/2169(INI)).

<sup>61</sup> La definición de este principio en el Informe Lamassoure-Severin es la siguiente (apartado 6), “el principio de proporcionalidad decreciente 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 forma que cada uno de los diputados de un Estado miembro más poblado represente a más ciudadanos que cada uno de los diputados 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 identifica a Francia, España, Suecia, Letonia y Eslovenia como perjudicadas por la distribución de escaños en ese momento en incumplimiento del principio de proporcionalidad decreciente.

<sup>62</sup> Informe de 25 de febrero de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 (2012/2309(INI)).

de 2018<sup>63</sup> la resolución por la que proponía la nueva distribución de escaños, corrigiendo al alza los escaños atribuidos a algunos Estados miembros respecto de los que no se cumplía el principio de la proporcionalidad decreciente, pero sin sustraer los escaños ya atribuidos a cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, esta nueva distribución sólo añade 27 nuevos escaños, dejando varios vacantes para posibles nuevas ampliaciones, y con una referencia vaga a la lista transnacional<sup>64</sup>, cuestión que ahora abordaremos. Sin embargo, las negociaciones para hacer efectiva la salida del Reino Unido de la Unión Europea se han postergado más allá de las elecciones europeas de mayo de 2019, por lo que la atribución de los escaños adicionales está a día de hoy condicionada a que esta salida se produzca efectivamente<sup>65</sup>. La composición propuesta para el Parlamento Europeo post-Brexit es la siguiente:

Alemania	Francia	Italia	España	Polonia	Rumanía	Países Bajos	Bélgica	Grecia
96	79 (+5)	76 (+3)	59 (+5)	52 (+1)	33 (+1)	29 (+3)	21	21
Rep. Checa	Portugal	Suecia	Hungría	Austria	Bulgaria	Dinamarca	Finlandia	Eslovaquia
21	21	21 (+1)	21	19 (+1)	17 (+1)	14 (+1)	14 (+1)	14 (+1)
Irlanda	Croacia	Lituania	Eslovenia	Letonia	Estonia	Chipre	Luxemburgo	Malta
13 (+2)	12 (+1)	11	8	8	7 (+1)	6	6	6

Además de corregir la distribución para cumplir con el principio de la proporcionalidad decreciente, el resultado refleja también algunos cambios demográficos y la situación particular de Irlanda, habida cuenta de que los ciudadanos de Irlanda del Norte con ciudadanía irlandesa po-

<sup>63</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

<sup>64</sup> Considerando que varios Estados miembros han expresado recientemente su apoyo al establecimiento de una circunscripción electoral común a partir de las elecciones europeas de 2019; que la modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo constituye una condición previa para el establecimiento de una circunscripción electoral común, y que dicha modificación debería aprobarse como mínimo un año antes de las elecciones europeas, de conformidad con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia.

<sup>65</sup> Los Estados miembros han regulado esta condicionalidad de forma diferente. En España esta cuestión es relativamente fácil, ya que se cuenta con una circunscripción única y una lista bloqueada de candidatos. En otros Estados miembros esta cuestión es más compleja, como en Irlanda, donde dos de las tres circunscripciones atribuirán un escaño adicional, o en Italia, que también cuenta con circunscripciones regionales, y donde las tres circunscripciones que se beneficiarían de los nuevos escaños son aquellas donde los 'restos' fueran mayores (ver <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/03/25/71/sg/pdf>, pág. 14).

drán votar como ciudadanos europeos a pesar del Brexit, incrementando por tanto la población con derecho a voto en la República de Irlanda.

Aun así, el resultado ha sido criticado por algunos estudios (Ramírez González y Palomares Bautista, 2018)<sup>66</sup>, pero la crítica más relevante, y que con este resultado es aún más pertinente, resulta de los topes mínimos y máximos de atribución de escaños, que resultan particularmente desfavorables para Alemania. Esta circunstancia fue subrayada en su día por la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 30 de junio de 2009, en que se sometía a examen el Tratado de Lisboa desde el punto de vista de la Constitución alemana, y respecto de la cual el alto Tribunal afirma que la ruptura del principio una persona/un voto igual en la distribución de escaños (de la que Alemania como Estado más poblado de la Unión es la más perjudicada) pone en entredicho el carácter democrático de la Unión<sup>67</sup>.

En relación a la lista transnacional, aunque la composición del Parlamento no era el instrumento jurídico adecuado para la introducción de la circunscripción común<sup>68</sup>, constituía la posibilidad para que el Parlamento, a través de su iniciativa en esta materia, llamara formalmente a la adopción de dicha lista en el Acta Electoral, como ya había hecho en su iniciativa para reformar efectivamente el Derecho electoral. Sin embargo, en 2015 lo había hecho con una fórmula genérica con pocos visos de prosperar puesto que no tenía cabida en el tope máximo de los 751 diputados establecidos por el Tratado de Lisboa. Dos años después de introducida la iniciativa dos circunstancias modificaban sustancialmente el contexto, lo primero, el Brexit daba la oportunidad por los escaños que se iban a dejar vacantes y, lo segundo, algunas delegaciones en el Consejo, fundamentalmente

---

<sup>66</sup> En el estudio se critica que el *ratio* de ciudadanos por escaño sea, aun respetando formalmente el principio de la proporcionalidad decreciente, injusto en el caso de España, cuyo ratio se aproxima más al de Italia, con una población mucho mayor que al de Polonia, con una población más similar, así como el caso de Francia, con un ratio más similar al de Alemania, que le excede en mucho en población, frente a Italia, de población más similar.

<sup>67</sup> Sentencia del *Bundesverfassungsgericht*, Segundo Senado de 20 de junio de 2009 en los asuntos acumulados 2 BvE 2/08, 2BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 and 2 BvR 182/09 (Tratado de Lisboa), párrafos 279, 284 and 285, (Beyer-Katzenberger, 2009: 625).

<sup>68</sup> El Parlamento es consciente de que la base jurídica para la creación de la lista transnacional no puede ser el artículo 14.2 TUE, que llama a la determinación de la composición del Parlamento, sino el artículo 223 TFEU, relativo al Acta Electoral.

la francesa, italiana y española, habían decidido apoyar la fórmula de forma decidida. La propuesta de resolución de 26 de enero de 2018<sup>69</sup> emanada de la Comisión AFCO acepta la enmienda de compromiso que habían propuestos los grupos Socialista y Demócrata, Liberal y Verde, y en contra de la posición de los grupos EPP, ECR, y ENF, en el que se indicaba en un artículo 4 que:

tras la entrada en vigor de la base jurídica adecuada para las listas transnacionales, se establecerá una circunscripción electoral común que abarcará todo el territorio de la Unión. Los términos de dicha circunscripción electoral común estarán estipulados en la Decisión del Consejo por la que se adoptan las disposiciones por las que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

(...)

El número de representantes elegidos en la circunscripción electoral común se definirá sobre la base del número de Estados miembros.

¿Sería una circunscripción común conforme al Tratado? O en otras palabras, ¿bastaba la modificación del Acta Electoral sin que fuera necesario modificar el TUE para implantar la circunscripción común?<sup>70</sup> Algunas voces habían indicado que podría ser contrario al límite de 96 diputados por Estado miembro (que se aplican al Estado más poblado, esto es, Alemania) si alguno de los elegidos en esta lista transnacional fuera residente en dicho Estado. No parece un argumento muy convincente teniendo en cuenta que el límite del artículo 14.2 TUE aplica a los diputados elegidos en cada Estado (con independencia, por cierto, de su nacionalidad) y por tanto dichos límites no deben aplicarse a una lista común que no estaría prevista en los Tratados. De las tres limitaciones introducidas en el artículo 14.2, sólo la del límite absoluto de 751 diputados parece relevante para la circunscripción común, y este obstáculo puede salvarse fácilmente en un Parlamento post-Brexit. Podría introducirse un requisito de representatividad territorial en la lista común, como por ejemplo que las listas comprendieran

---

<sup>69</sup> Informe de 26 de enero de 2018 sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

<sup>70</sup> Véase por ejemplo el análisis del documento debatido en la Asamblea Nacional francesa a este respecto, páginas 30 y siguientes, citado, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/europe/rap-info/i0591.pdf>.

representantes residentes en al menos una tercera parte de los Estados miembros, como proponía el primer informe Duff<sup>71</sup>. El Acta Electoral hubiera podido determinar con gran libertad estos requisitos adicionales de representatividad que, de todas formas, seguramente hubieran sido catalizadas por el propio proceso político de forma natural.

A la hora de votar en el pleno, el grupo PPE propuso eliminar el anteriormente citado artículo 4. No era difícil invocar razones jurídicas, ya que la base jurídica no era la apropiada. No obstante, el llamamiento del Parlamento a modificar el Acta Electoral para incluir la lista transnacional podría haber permanecido cuando menos en los considerandos de la resolución. El resultado del voto en este punto es de 368 votos en contra de las listas transnacionales, 274 a favor y 34 abstenciones. El mensaje político que se lanza es que el Parlamento Europeo está en contra del establecimiento de la circunscripción común. Fue determinante el voto en contra del grupo EPP (con importantes excepciones, tales como la delegación española, y algunos diputados franceses y austriacos), así como el voto en bloque del grupo ECR y EFN. Los grupos EFDD y el de la izquierda se mostraron divididos casi a partes iguales, mientras que los grupos que habían defendido las listas transnacionales (Socialistas, liberales y verdes) tuvieron importantes defecciones en sus filas, notablemente de diputados de Estados pequeños como búlgaros, eslovacos, checos, daneses, suecos, holandeses y rumanos, que creían verse perjudicados por la fórmula. Finalmente, los diputados británicos, notablemente los tories, no tuvieron dudas en votar en contra de la propuesta aunque, naturalmente, no les afectaría en modo alguno.

Aunque el resultado de este voto no era en ningún modo vinculante – como hemos dicho, la propuesta de circunscripción única seguía su trámite en el Consejo por la vía del artículo 223 TFEU –, no cabe duda de que se trataba de una señal política importante de que el Parlamento Europeo había dejado de apoyar la fórmula de las listas transnacionales, dejando desautorizadas a las delegaciones en el Consejo que aún lo defendían. En términos políticos e históricos, el Parlamento dio con

---

<sup>71</sup> Además, para asegurar la representación de los Estados más pequeños, se proponía una clasificación en cuatro categorías de Estados miembros en función de la población, de forma que debería haber al menos dos representantes de cada categoría en cada lista electoral.

este voto, en el momento en que quizá más necesario era su impulso, la espalda a una idea que había venido de sus filas y que ahora parece, al menos temporalmente, abandonada. El dossier de la composición del Parlamento sigue por lo demás su curso ordinario, siendo adoptado el proyecto de decisión por el Consejo, dado el consentimiento por el Parlamento el 13 de junio de 2018 y finalmente publicado como Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo<sup>72</sup>.

### *3.3. La respuesta del Consejo de 2018 en relación al Acta Electoral. Una reforma mínima*

Cerrado este paréntesis con ocasión de la composición del Parlamento, la reforma electoral sigue su curso en el Consejo. Han pasado casi tres años desde que el Parlamento sometió su propuesta de reforma, periodo como hemos visto no exento de acontecimientos en la vida de la Unión. La propuesta dejaba sobre la mesa del Consejo varios asuntos que resolver. En el Consejo no hay mayoritariamente un gran apetito de reformas de calado, pero a ello se unen legítimas dudas jurídicas sobre el acomodo de algunas de las propuestas. La cuestión de los umbrales es, desde una perspectiva práctica, y fundamentalmente para Alemania y para España, la principal modificación operada (Cuesta López, 2019: 209). A fin de ser sistemáticos en cada uno de los aspectos tratados, seguiremos el orden marcado en la iniciativa del Parlamento Europeo.

Los diputados al Parlamento Europeo se denominan ‘representantes de los ciudadanos de la Unión’, cambio simbólico coherente con el tenor del 14.2 del TUE dado por el Tratado de Lisboa. Es un cambio que el Consejo acepta (Artículo 1).

El Parlamento había propuesto el establecimiento de una circunscripción electoral común en una fórmula, entonces no especificada, pero que se podría haber concretado al hilo de la nueva composición del Parlamento post-Brexit. Como hemos visto, el Parlamento parece renegar de su propuesta en 2018, y el Consejo la desecha (Artículo 2bis).

---

<sup>72</sup> DO L 1651 de 2 de julio de 7.2018, p. 1/3.

El Parlamento propuso un umbral mínimo obligatorio del 3% (pudiendo llegar a un máximo del 5%) en circunscripciones de más de 26 escaños. El Consejo acepta la idea, si bien la reduce en su intensidad, el umbral mínimo será del 2% y en circunscripciones de al menos 35 escaños (Artículo 3)<sup>73</sup>.

También el Parlamento había propuesto una serie de medidas al efecto de homogenizar una serie de elementos del proceso electoral que se concretaban en lo siguiente: a) plazo de elaboración de las listas electorales no inferior a 12 semanas antes de las elecciones, b) finalización del censo electoral a 8 semanas de las elecciones, c) procedimientos democráticos en los partidos para seleccionar a sus candidatos, d) igualdad de género en las listas, e) papeletas electorales con el logotipo de los partidos europeos al mismo nivel que los logotipos de los partidos nacionales, f) los partidos designarán al cabeza de lista al menos 12 semanas antes de las elecciones. De todas estas propuestas, el Consejo sólo acoge, con matices, la primera y la cuarta. Acepta un plazo para la elaboración de las listas electorales, pero lo reduce a 3 semanas, mientras que respecto a los logotipos de los partidos europeos, la referencia a los mismos se acepta si bien con carácter meramente potestativo<sup>74</sup>. En efecto, con respecto a varias de las propuestas (candidatos seleccionados democráticamente, o equilibrio de género) el Consejo constata que en varios Estados miembros dichas garantías no existen a nivel nacional, y respecto a otros detalles, que ello sería contrario a las tradiciones electorales de varios Estados miembros. El Consejo rechaza cualquier formalización del sistema de los cabezas de lista. Por tanto, la mayor parte de las propuestas en este sentido es rechazada (Artículos 3bis a 3septies).

El Parlamento había propuesto introducir potestativamente el voto electrónico, por internet o por correo, propuesta que es aceptada por el Consejo (Artículo 4bis a 4ter).

---

<sup>73</sup> Esta norma, no obstante, sólo será de aplicación obligatoria a partir de las elecciones de 2024. Téngase en cuenta que ello supondrá una obligatoria reforma electoral en el Derecho nacional principalmente en España y Alemania.

<sup>74</sup> Esta posibilidad no constituye una verdadera novedad, ya que el Parlamento ya había hecho una recomendación sobre este aspecto Resolución, de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (2013/2102(INI)), que ya habían sido asumidas en parte de los Estados miembros.

Relativo a las incompatibilidades. El Parlamento había propuesto una nueva redacción que acabara con las rémoras de la regulación anterior, algunas desfasadas, e incluyera incompatibilidades tales como el mandato en los Parlamentos regionales. La propuesta es desechada por el Consejo (Artículo 7).

El Parlamento propuso garantizar el derecho de voto de todos los ciudadanos de la Unión, incluidos los residentes en terceros Estados<sup>75</sup>. Por otro lado, con el fin de evitar el doble voto de los residentes en Estados distintos al de su nacionalidad, se proponía un sistema de transmisión de datos sobre los votantes entre Estados miembros. Estas propuestas son aceptadas por el Consejo, aunque con la salvedad de que el derecho de voto de los nacionales residentes en terceros Estados se introduce con carácter potestativo para los Estados miembros (Artículo 9bis a 9ter).

El Parlamento había propuesto que las elecciones finalizaran siempre a las 21.00 horas CET del domingo ‘electoral’ y que ningún Estado miembro pudiera hacer públicos los resultados antes de este momento. Esta propuesta no es acogida por el Consejo (Artículo 10).

El Parlamento propuso ser él, previa consulta del Consejo, quien fije el periodo electoral. El Consejo rechaza esta propuesta (Artículo 11).

El Parlamento planteó que las medidas para la aplicación del Acta pudieran ser adoptadas por mayoría cualificada del Consejo, y no por unanimidad, propuesta igualmente rechazada por el Consejo (Artículo 14).

Así las cosas, podemos concluir que la reforma es mínima. Con carácter vinculante, sólo se introducen los umbrales obligatorios, que sortearán como hemos visto la resistencia del Tribunal Constitucional alemán. Más allá de eso, los cambios son ‘cosméticos’ y potestativos, así en relación a los logotipos de los partidos europeos, la posibilidad de voto a distancia y una mayor garantía a la prohibición

---

<sup>75</sup> La Comunicación de la Comisión sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación, COM (2014) 33 final ponía de manifiesto la desigualdad de trato existente a ciudadanos de la Unión ya que nacionales de Chipre, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Malta y Reino Unido no pueden ejercer el sufragio en las elecciones europeas cuando residen permanentemente en un tercer país.

de doble voto. La reforma de 2018 es, incluso más que la de 2002, una oportunidad perdida para progresos sustanciales en el Derecho electoral de la Unión.

#### IV. CONCLUSIÓN

No puede hablarse en puridad de un ‘sistema electoral europeo’. El Acta Electoral de 1976 inauguró el periodo en el que el Parlamento Europeo, dotado de legitimidad democrática directa, avanzaría de forma extraordinaria hasta convertirse en un colegislador en el centro de la vida política de la Unión. El dato es revolucionario, pero el Acta Electoral no fue más que, en su concepción, un instrumento básico y provisional que serviría para alcanzar más tarde un sistema electoral uniforme. El objetivo no se ha alcanzado a día de hoy.

La única reforma electoral relevante hasta la fecha había tenido lugar en 2002, cuando introdujo la proporcionalidad como obligatoria para todos los Derechos electorales nacionales sobre las elecciones al Parlamento Europeo y se acabó con la rémora del doble mandato. Sin embargo, el sistema sigue sin ser uniforme y ya se ha dejado de perseguir ese objetivo. El problema no es tanto que el sistema electoral no sea uniforme, aunque ahora cuente con algunos principios uniformes, sino que no haya logrado un auténtico espacio de debate político europeo, que es el espacio en el que el Parlamento Europeo debería operar, y aún menos un *demos* europeo. A ello hubiera podido contribuir de forma sustancial el establecimiento de una circunscripción transnacional, tan debatida desde la reforma electoral de 2002 hasta la presente. Un cúmulo de circunstancias hacía posible la fórmula, especialmente al hilo de las vacantes generadas por el Brexit, pero la ambición no se ha llevado a la práctica y la última reforma del Acta Electoral de 2018 ha sido una modificación mínima.

Una visión de conjunto de la historia de la reforma electoral en la Unión Europea da cuenta de cuán difícil es lograr los acuerdos necesarios para reformar el Derecho electoral. Para el Parlamento Europeo se ha tratado de un camino en que los avances son escasos y frustrantes, mientras que los intentos de reforma acaban en la mayor parte de las ocasiones en el fracaso. En realidad, la consolidación y uniformización del Derecho electoral no es inocua para el equilibrio

institucional. Muy al contrario, el Parlamento Europeo refuerza sus poderes, en particular en relación con el Consejo, en la medida en que su legitimidad democrática se ve incrementada. Tanto el Parlamento como el Consejo, que precisa de unanimidad para acceder a la reforma electoral, son conscientes de esta lógica, lo cual dificulta los avances. Pero no se trata sólo de la natural tensión entre instituciones, también la dialéctica “federalismo” frente a “intergubernamentalismo” pueden haber motivado el inmovilismo en esta cuestión.

Aunque, en este marco de debate, la reforma del Acta Electoral es el mecanismo jurídico más relevante, hay otros instrumentos en los que se han registrado progresos y que es necesario valorar para tener una visión de conjunto. Los Tratados son naturalmente un punto de referencia fundamental y han aportado elementos muy importantes que se recogen en esta crónica. Pero no son los únicos, hay otros instrumentos de derecho derivado tales como el estatuto de los diputados o el reglamento sobre los partidos políticos europeos cuya importancia no debe pasar desapercibida, como tampoco los pulsos político-institucionales que van más allá de lo jurídico, como la fórmula de los *Spitzenkandidaten*.

En cualquier caso, no deja de ser llamativa que frente a los progresos tan evidentes que se han producido en la integración europea en otros ámbitos, el Derecho electoral haya sido un terreno tan poco proclive a grandes revoluciones. Precisamente, la mirada atrás que hemos expuesto permite detectar que cualquier avance, por mínimo que sea, requiere de una coyuntura política muy favorable. Como bien es sabido, en nuestra Unión a 28 ó 27, con un Parlamento cada vez más fragmentado y con una idea de Europa cada vez más distante en las capitales de los Estados miembros, dichas situaciones van a ser muy difíciles de encontrar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y MUÑOZ ÁLVAREZ, A. (1986). Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo. *Revista de Instituciones Europeas*, 13(3), pp. 631-653.
- ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. (2015). El euroescepticismo en el Parlamento Europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014).

- ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura (2014-2019). *Cuadernos Europeos Deusto*, 52, pp. 67-99.
- ANASTASSOPOULOS, G. (2002). *The debate on the system of electing the members of the European parliament: from a uniform procedure to the common principles of treaties*. Bruselas: Bruylant.
- BEYER-KATZENBERGER, M. (2009). Judgment of the Bundesverfassungsgericht, Second Senate of 30 June 2009 in joint cases 2 BvE 2/08, 2BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 and 2 BvR 182/09 (Lisbon Treaty), *ERA Forum*, 10, pp. 625-641.
- BRIGHT, J., GARZIA, D., LACEY, J., y TRECHSEL, A. (2016). Europe's voting space and the problem of second order elections: A transnational proposal. *European Union Politics*, 17 (1), pp. 184-198.
- CEGIELKA, K. (2011). Degressive Proportionality in the European Parliament. *Mathematical Economics*, 7(14), pp. 31-38.
- CORBETT, R., FRANCIS JACOBS, F. y SHACKLETON, M. (2011). *The European Parliament*. Londres: John Harper.
- CUESTA LÓPEZ, V. (2019). La actualización del régimen jurídico de las elecciones al Parlamento Europeo. *Revista General de Derecho Europeo*, 47, pp. 203-221.
- DONNELLY, B. y BIGATTO, M. (2008). *The Institutions of the Enlarged European Union-Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- ELIZALDE, J. (1989). El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿quiebra en la primacía del Derecho comunitario. *Revista de Instituciones Europeas*, 16(3), pp. 809-36.
- EMMANOULIDIS, J. y STRAULAT, C. (2011). The EP Electoral Reform: Another "Brick" in the Union's Democratic Construction. En *The contribution of 16 European think tanks to the Polish, Danish and Cypriot EU Trio Presidency* (pp. 366-73). Bruselas: Notre Europe.
- GRIMMETT, G.R., LASLIER, J.-F., PUKELSHEIM, F., RAMÍREZ GONZÁLEZ, V., ROSE, R., SŁOMCZYŃSKI, W., Zachariasen, M. y ŻYCKOWSKI, K. (2011). The Allocation Between the EU Member States of the Seats in the European Parliament – Cambridge Compromise. *European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs*, EP 432,760. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO\\_NT\(2011\)432760\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO_NT(2011)432760_EN.pdf)
- INNERARITY, D. (2014). Does Europe need a Demos to be truly democratic? *LEQS Papers 77/2014*, London School of Economics.
- KALCIK, R., y WOLFF, G.B. (2017). Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament? *Policy Contribution 2*.

- LEFKOFRIDI, Z., y KATSANIDOU, A. (2017). Transnational Party Competition? Transnational Political Groups' Positions and Ideological Coherence, Documento preparado para el Seminario "Rejected Europe. Beloved Europe. Cleavage Europe" Instituto Universitario Europeo.
- LEHMANN, W. (2011). *Recent advances towards veritable European political parties*. Documento presentado en la Conferencia Max Weber Lustrum, Intituto Universitario Europeo.
- MELLADO PRADO, P. (2014). El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: la ausencia de un procedimiento electoral uniforme. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, pp. 219-42.
- MOCCIA, L. (2012). Union's citizenship as the basis for European democracy. En *European citizenship and democracy: the reform of the electoral act and of European political parties* (pp. 121-36). Madrid: Marcial Pons.
- MÜLLER GÓMEZ, J., y WESSELS, W. (2015). The EP Elections 2014 and their consequences. A Further Step towards EU Parliamentarism. *Cuadernos Europeos Deusto*, 52, pp. 39-66.
- MÜLLER, J. W. (2011). The Promise of Demoi-Cracy: Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order. En *Political Theory of the European Union* (pp. 187-203). Oxford: Oxford University Press.
- NICKEL, D. (2016). Wahl- und Kreationfunktionen des Europäischen Parlaments: unter besonderer Berücksichtigung der Einsetzung der Kommission. *Europarecht*, 51 (1), pp. 28-55.
- PIODI, F. (2009). Towards direct elections to the European Parliament. *Cardoc Journals*.
- QUINTIN, Y. (1983). Vers une procédure électorale uniforme : essai d'explication d'un échec. *Revue du Marché Commun*, 267, pp. 269-72.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, V., MARTÍNEZ AROZA, J. A., y PALOMARES BAUTISTA, A. (2018). The composition of the European Parliament in 2019. *Real Instituto Elcano, ARI 42/2018*.
- REUTER, P. (1953). *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*. París: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- RINGE, N. (2010). *Who decides and how? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- SANTAMARÍA, J., RENIU, J.M. y COBOS, V. (1995). Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas. *Revista de Estudios Políticos*, 90, pp. 11-43.
- STEUNENBERG, B. y THOMASSEN, J. (2002). *The European Parliament. Moving towards democracy in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

- TEASDALE, A. (1993). The Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 567-579.
- TULLI, U. (2016). Electing the European Parliament: Some Historiographical Notes. *The International History Review*, 38(1), pp. 214-228.
- TULLI U. (2015). A Salutory Shock? The 30-years struggle for the introduction of European Elections. *SIS Working Paper*; 2. DOI: 10.13140/RG.2.1.2548.1043.
- VERGER, C. (2018). Transnational lists: a political opportunity for Europe with obstacles to overcome, *Notre Europe*, Policy Paper No. 216. Recuperado de <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Transnationallists-Verger-Feb18.pdf>.
- VIOLA, D. (2016). The Genesis of the European Parliament: from appointed Consultative Assembly to directly elected Legislative Body. En *Routledge handbook of European elections* (pp. 3-16). Oxford: Routledge.
- WEILER, J. (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.