

EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO: CUANDO EL TODO NO EQUIVALE A LA SUMA DE LAS PARTES

THE EUROPEAN ELECTORAL SYSTEM: WHEN THE TOTAL IS NOT EQUAL TO THE SUM OF ITS PARTS

María Jesús GARCÍA GARCÍA
Universidad de Valencia

Resumen: El procedimiento de elección de los miembros del Parlamento europeo tiene una enorme repercusión en la correcta configuración y funcionamiento de la arquitectura institucional de la Unión Europea, al incidir sobre el correcto funcionamiento de la democracia representativa en que aquella se sustenta. Su influjo se proyecta también en la consolidación de un concepto de ciudadanía, esencial para que prospere el proyecto de integración. Al tratarse de un procedimiento democrático llamado a determinar la composición de una institución de naturaleza supranacional, las instancias europeas están llamadas a incidir en su regulación. Y en este sentido, y sólo en el ámbito de las elecciones al Parlamento europeo, se ha reconocido a la citada institución la capacidad para proponer al Consejo las disposiciones necesarias para la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme, o, en su defecto, de acuerdo con unos principios comunes que unifiquen la materia. Cualquiera de estos dos objetivos ha probado ser harto difícil, desde el momento en que los estados se atrincheran en su soberanía y son incapaces de ceder terreno en esta materia. Buena prueba de ello es la reforma del Acta electoral europea, aprobada en 2018, y con la que encaramos las pasadas elecciones. Analizamos en este artículo la necesidad de articular un procedimiento electoral europeo y las repercusiones de futuro que pueden derivarse de la incapacidad para consensuar un mínimo electoral entre los estados miembros.

Palabras clave: Parlamento europeo, sistema electoral, Acta electoral europea.

Abstract; The procedures for electing members of the European Parliament are governed both by European legislation defining common rules for all Member States and by specific national provisions, which vary from one state to another. The last amendments to the 1976 Electoral Act were adopted by Council Decision (EU, Euratom) 2018/994, July 13, 2018, which includes provisions on the possibility of different voting procedures; on thresholds; on the protection of personal data; on the penalisation of 'double voting' by national legislation; on voting in third countries; and on the visibility of European political parties on ballot papers. However, many other important matters, such as the precise electoral system and the number of constituencies, are governed by national laws. This paper deals with the impact of electoral procedures on the organization and operation of the European Parliament and the European Union and analyzes the difficulties in establishing a common electoral procedure for the election of members of the European Parliament.

Key words: European Parliament, European electoral system, European electoral Act.

Sumario: 1. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL MARCO DE LA UE Y LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN ELECTORAL MÁS HOMOGÉNEA. 2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO. 2.1. Las previsiones en los tratados: del procedimiento electoral europeo uniforme a la necesidad de una normativa electoral unificada. 2.2. El Acta Electoral europea: la capacidad del Parlamento para establecer su propio régimen



electoral. 2.2.1. Cuestiones generales. 2.2.2. Naturaleza jurídica: el Acta electoral europea como derecho primario. 2.2.3. El Acta electoral europea y la técnica de la “aplicación progresiva”. 2.3. La unificación del régimen electoral a través de normas de derecho secundario. 2.3.1. La insuficiencia de la Directiva 93/109/CE para unificar la legislación electoral a través de los derechos de los ciudadanos europeos. 2.3.2. La normativa referente a los partidos políticos europeos. 3. EL SISTEMA DE ACTOS JURÍDICOS SIN EFICACIA VINCULANTE Y SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL UNIFICADO. 4. UN ÚLTIMO INTENTO DE CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL EUROPEO UNIFICADO: LA REFORMA DEL ACTA ELECTORAL EUROPEA DE 2018. 4.1. Aspectos generales de la reforma. 4.1.1. Los aspectos procedimentales de la reforma de la legislación electoral: de la propuesta del Parlamento a la decisión del Consejo. 4.1.2. Los aspectos sustantivos de la reforma. 4.1.2.1. La mejora de la visibilidad de los partidos políticos europeos. 4.1.2.2. Fijación de una fecha límite común para la configuración de las listas a escala nacional. 4.1.2.3. La introducción de un umbral mínimo obligatorio para la atribución de escaños en el Parlamento europeo. 4.1.2.4. Los derechos electorales para los ciudadanos de la Unión Europea que residan en terceros países. 4.1.2.5. Voto electrónico y voto por internet. 4.1.2.6. Medidas para impedir la doble votación. 4.1.2.7. El sistema de elección de los candidatos. 4.2. ¿Existe un procedimiento electoral unificado a escala europea? 5. CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL MARCO DE LA UE Y LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN ELECTORAL MÁS HOMOGÉNEA.

La legitimación democrática de la Unión Europea es indirecta, lo que no significa que en sus orígenes fuera insuficiente, dadas las limitadas competencias iniciales de las Comunidades Europeas. Ahora bien, su déficit de legitimación se ha ido haciendo progresivamente patente a medida que avanzaba el proceso de integración. Recurriendo a la figura retórica de la metáfora, podemos imaginar la evolución europea como un universo en proceso de expansión que cada vez ostenta mayores competencias y que cada vez se aleja más de los ciudadanos y por tanto de su fuente originaria de legitimidad. Siguiendo el símil, la fuerza de la legitimidad, es decir el vínculo entre las instituciones y sus ciudadanos es cada vez más débil a medida que las instituciones europeas incrementan su poder y dicha legitimidad se revela como insuficiente e incapaz de justificar y sostener la progresiva cesión de soberanía, que se extiende a ámbitos no solo económicos, sino también políticos y afecta al núcleo mismo de las potestades que definen el Estado. Este déficit sobrevenido de legitimidad democrática se intenta subsanar implicando directamente a los ciudadanos en la arquitectura institucional de la UE a través del recurso a la democracia representativa¹. Sin embargo, esta forma de democracia en el seno de la Unión Europea es imperfecta, pues se articula como una suma de representaciones democráticas de los ciudadanos de cada uno de los estados miembros² y ello pesar del tenor literal del artículo 14.2 del Tratado de la Unión

¹ La fórmula de la democracia representativa implica también a los parlamentos nacionales. Un desarrollo en extenso de esta cuestión puede verse en (Fuente Cabero, 2004).

² Referente a los problemas del sistema democrático en el ámbito comunitario puede verse Medina Ortega (2014).

Europea³. La democracia representativa se sustenta en la existencia de un pueblo o ciudadanía titular de la soberanía, que constituye el cuerpo electoral. El hecho de que ahora, según los Tratados, los ciudadanos estén directamente representados en las instituciones europeas a través del Parlamento no implica la creación de un pueblo europeo soberano, sino solamente que los mecanismos de la democracia representativa se han “trasplantado” al ámbito europeo, con las lógicas limitaciones que derivan de la propia naturaleza de las cosas, creando un símil que desde un punto de vista formal se adapta a los presupuestos de la democracia representativa, pero que carece de algunos de sus más elementales presupuestos.

El procedimiento de elección conlleva que los eurodiputados no representen a los ciudadanos europeos, sino a la suma de los nacionales de los distintos estados que se dan cita en la instancia parlamentaria europea⁴. Sin embargo, en el contexto de las elecciones al Parlamento europeo el todo no es igual a la suma de las partes, de forma que la interacción de distintos sistemas electorales internos no resulta en una sinergia de factores de resultado armónico e integrador, sino en una fragmentación del concepto de ciudadanía que no es el resultado de una herencia del pasado, sino que es un proyecto de futuro. El concepto de ciudadanía es todavía una ficción legal en proceso de construcción que debe sustentarse sobre bases estables y que se encuentra aún apuntalado. El carácter supranacional de las elecciones europeas es sin duda uno de los elementos de cohesión de la ciudadanía y por ello del éxito de la supranacionalidad de las elecciones dependerá la cimentación de la ciudadanía, esencial para la subsistencia de la Unión. La celebración de elecciones al Parlamento pretende consolidar una ciudadanía europea más autónoma y menos supeditada a la nacionalidad de sus integrantes al contribuir a crear una mayor conciencia de pertenencia a una única comunidad política, ausente en el momento de constitución de las Comunidades europeas, que refuerce la legitimidad de sus decisiones. No basta con que la legitimidad democrática que necesita la UE provenga de los ciudadanos como suma de los nacionales de los estados miembros. Es necesario que dicha legitimidad se apunte sobre la base de un concepto de ciudadanía con sustantividad propia y no de carácter derivado. Y ello solo puede conseguirse a través del ejercicio de la democracia como fuerza coadyuvante. La regulación de las elecciones europeas a escala de la Unión puede ayudar a consolidar la ciudadanía, creando un sentimiento de pertenencia a una misma y única comunidad política a través del reconocimiento de unos derechos y un procedimiento electoral de corte democrático comunes. A estos efectos, los Tratados reconocen al Parlamento europeo capacidad para proponer al Consejo las disposiciones necesarias para la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme⁵ en todos los países de la Unión Europea, o, en su defecto, de acuerdo con unos principios comunes a todos los

³ El citado precepto señala que el Parlamento europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión Europea.

⁴ Arregui (2012).

⁵ Alvarez Conde y Arnaldo Alcubilla (1994).



países⁶. Sin embargo, sigue preponderando la aplicación de las normativas electorales nacionales, cuyas características continúan siendo dispares, lo que ha puesto de manifiesto que incluso la armonización de los sistemas electorales en base a unos principios comunes está resultando una tarea difícil. Y es que, a fecha de hoy, las elecciones al Parlamento no tienen realmente una dimensión supranacional o europea. Por el contrario se consideran como un asunto electoral interno, un tipo de elecciones domésticas y de segunda, en las cuales el voto queda determinado por la acción del partido que está en el gobierno de la nación en ese momento. Así, estas elecciones se dirimen a escala estatal, con partidos y procesos electorales mediatizados por los estados y donde el cuerpo electoral está integrado por la suma de los nacionales de los distintos estados miembros que participan en las mismas⁷. El sentimiento de desafección hacia la Unión Europea y sus instituciones se pone de manifiesto por los escasos índices de participación, fomentados en parte por el propio comportamiento de los partidos y de los mismos parlamentarios⁸, que se deben más a las formaciones políticas que los designan como candidatos que a los propios votantes. La filiación nacional de los partidos políticos se traduce también en la debilidad de los mismos en el seno del Parlamento europeo. A ello contribuye la ausencia de un sistema electoral unificado, de forma que dichas elecciones tienen un importante componente nacional en la medida en que están basadas en sistemas electorales diferenciados, de lo que resulta que la representación democrática de los ciudadanos en la UE no se lleva a cabo de manera abstracta, sino adscribiendo la misma a cada uno de los Estados que la componen⁹.

El artículo 223.1 del TFUE confiere al Parlamento la capacidad de iniciar un procedimiento legislativo formulando propuestas sobre la forma de elección de sus miembros y en relación a las cuales el Consejo se pronunciará por unanimidad. Las decisiones del Consejo se someterán a los estados miembros para que las ratifiquen de conformidad con sus normas constitucionales. Hasta ahora, los resultados de la aplicación de este artículo han sido muy limitados y muy modestos y sigue sin existir un procedimiento electoral europeo. Por el contrario, el panorama normativo de las elecciones europeas sigue estando dominado por una legislación interna y por tanto fragmentaria que condiciona poderosamente la dimensión transnacional de estas elecciones. En consecuencia, la distribución política de los escaños en el

⁶ Anastassopoulos (2000).

⁷ “Mientras no exista un pueblo europeo ni una opinión pública europea que se sienta representada en un Parlamento europeo, cuya mayoría sostenga un gobierno, la legitimidad de las decisiones comunitarias derivará todavía de los estados miembros. Ya en la sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre la ratificación del Tratado de Maastricht, el Tribunal Constitucional alemán señaló que, aunque la Unión se dotara de una organización política que cumpliera con los cánones de la democracia, seguiría faltando un presupuesto indispensable para que esta democracia fuera algo más que un aparato jurídico, un pueblo, entendido como una opinión pública informada, organizada y libre”. Astola Madariaga (2005:207).

⁸ El Estatuto de los Diputados al Parlamento Europeo se establece en la Decisión 2005/684 del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005.

⁹ Medina Ortega (2014: 77). Este marco estatal de referencia se aprecia de manera clara en el artículo 14.2 del TUE sobre atribución del número de escaños de seis diputados por Estado miembro, y sin que pueda asignarse a ningún estado más de 96 diputados

Parlamento Europeo no viene determinada por una elección europea, sino por veintiocho elecciones con cuotas nacionales de escaños. Esta situación contrasta con la naturaleza del Parlamento, institución colegisladora y parte de una organización internacional de integración.

El último intento por reconducir la situación ha tenido lugar a través de la 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, a la que nos referiremos a partir de ahora como Acta electoral europea. La citada decisión es el resultado de un procedimiento legislativo cuyas expectativas habían volado alto, pero que finalmente ha acabado restringiendo la modificación del procedimiento electoral a su mínima expresión como veremos. Además de su restringido alcance, la incertidumbre sobre su entrada en vigor es también un aspecto a tener en cuenta, ya que ésta está supeditada a la ratificación por parte de los estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, de forma que la vigencia de la citada Decisión se producirá al día siguiente al de la recepción de la última notificación. Por otro lado, y de conformidad con lo establecido en la propia Decisión, la entrada en vigor no significa la inmediata aplicación de la misma, ya que como señala su artículo 3.3, los estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir algunas de sus compromisos¹⁰ para las elecciones al Parlamento Europeo que sigan a las primeras elecciones UE se celebren después de la entrada en vigor de la Decisión.

2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

2.1. Las previsiones en los tratados: del procedimiento electoral europeo uniforme a la necesidad de una normativa electoral unificada.

En un primer momento, los Tratados adoptaron un enfoque más ambicioso, otorgando competencias al Parlamento para que pudiera proponer un procedimiento uniforme, esto es, un procedimiento electoral europeo en los términos del artículo 138 del Tratado de la Comunidad Europea¹¹.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam rebajó estas expectativas considerando también válida la opción de un procedimiento electoral basado en principios comunes a todos los estados miembros, directriz a la que actualmente se ciñe el Acta Electoral Europea. Así, el Tratado de Ámsterdam flexibiliza y rebaja las aspiraciones iniciales sobre el procedimiento electoral uniforme, admitiendo la posibilidad de que dicho procedimiento se armonice a través de unos principios

¹⁰ Así, por ejemplo, lo referente al apartado segundo de la Decisión del Consejo citada.

¹¹ A tenor del párrafo primero del apartado tercero del artículo 138 del Tratado de la CEE, “*El Parlamento europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los estados miembros*”.



comunes a todos los estados miembros. El artículo 190.4 del Tratado de Ámsterdam (antiguo artículo 138.3) quedará redactado como sigue: “*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*”. Además, el citado artículo establece un procedimiento especial en virtud del cual el Parlamento será la institución encargada de ejercer la iniciativa y realizar una propuesta legislativa sobre la materia. Conforme a este procedimiento, el Consejo ha de adoptar las disposiciones necesarias por unanimidad y después, serán los estados los que tendrán que ratificar estas disposiciones.

Más tarde, el Tratado de Maastricht estableció que para aprobar un procedimiento electoral uniforme sería necesario el dictamen conforme del Parlamento, pronunciándose por mayoría de sus miembros¹². Con la introducción de este dictamen conforme, la adopción de disposiciones en materia electoral europea no sólo ha de pasar el control del Consejo, y por tanto de los intereses de los estados, sino que ha de pasar también el filtro del Parlamento, y en definitiva de los intereses de los ciudadanos, antes de ser ratificado por los estados. El dictamen conforme concede al Parlamento una capacidad de veto si no se atiende el contenido de sus propuestas en materia electoral.

En el tratado de Niza de 2001 la cuestión del procedimiento electoral uniforme hizo acto de presencia de manera tangencial al modificarse el artículo 190 antes citado, que quedaba redactado en los siguientes términos: “*El Parlamento europeo establecerá el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Toda norma o condición relativas al régimen fiscal de los miembros o de los antiguos miembros se decidirán en el Consejo por unanimidad*”.

Por su parte, el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa establecía los criterios de asignación de escaños y conformación del propio Parlamento, manteniendo la dualidad del régimen electoral, que podía articularse a través de un procedimiento uniforme en todos los estados miembros, o de acuerdo con unos principios comunes, asumiendo los presupuestos del Tratado de Ámsterdam.

Finalmente, el Tratado de Lisboa persiste en estos mismos planteamientos, regulando en su artículo 223 la cuestión del régimen electoral de las elecciones europeas, aunque la redacción del nuevo artículo se adapta al procedimiento legislativo especial que requiere la aprobación del Parlamento en lugar de su dictamen conforme.

¹² El antiguo artículo 138.4 en su redacción tras el Tratado de Maastricht establece: “(...) *El Consejo establecerá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*”.

En definitiva, esta evolución en los tratados evidencia la imposibilidad de establecer un procedimiento electoral uniforme y la alternativa de su homologación o armonización en base a unos principios comunes que no comprometan la capacidad de decisión de los estados sobre los procesos electorales que se lleven a cabo en su ámbito interno. La experiencia demuestra que el acuerdo, siquiera a nivel de principios, está resultando igualmente una ardua tarea, como exponemos a continuación.

2.2. El Acta Electoral europea: la capacidad del Parlamento para establecer su propio régimen electoral.

2.2.1. Cuestiones generales.

La primera legislación electoral para las elecciones democráticas al Parlamento no se aprobó hasta 1976 con el Acta electoral europea, que distaba mucho de regular el procedimiento electoral uniforme al que aspiraba el artículo 138.4 del TCE. En cumplimiento de los tratados, mediante Decisión de 20 de septiembre de 1976¹³, el Consejo adoptaba el Acto relativo a la Elección de los diputados a la Asamblea por sufragio universal directo, que hasta la fecha es el instrumento normativo que ha regulado las elecciones al Parlamento europeo, junto con la legislación interna de cada uno de los países miembros¹⁴. Se trataba de un acuerdo de mínimos, que establecía el número de representantes elegidos en cada estado miembro, regulaba la duración del mandato de los europarlamentarios, su régimen de incompatibilidades¹⁵ y remitía a las legislaciones internas hasta tanto se produjera la entrada en vigor de un futuro procedimiento electoral uniforme al que aspiraba el ya citado artículo 138.4 del Tratado de la Comunidad europea.

El carácter transnacional que se quiso conferir a las elecciones al Parlamento se evidenció desde un principio por la capacidad otorgada a esta institución para ejercer la iniciativa legislativa en la regulación de un procedimiento electoral europeo (artículo 138.4 del TCE inicialmente y artículo 223 del TFUE en la actualidad), si bien dicha capacidad no está basada en el principio de atribución de competencias, propio de una organización de integración, sino que permanece en el plano de las relaciones intergubernamentales. En efecto, al tratarse de un

¹³ Decisión 76/787 de los representantes de los estados miembros reunidos en el Consejo, relativa al Acto sobre celebración de las elecciones de los Diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

¹⁴ Chico Zamillo (2002).

¹⁵ Así, la condición de diputado al Parlamento europeo es incompatible con la de miembro del gobierno de un estado miembro; miembro de la Comisión; juez; abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo; de comités u otros organismos creados en virtud de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o el desempeño de modo permanente y directo de un función de gestión administrativa, y miembro del Consejo de Administración del comité de dirección o del personal del Banco de España. También es incompatible con la condición de funcionario o agente en activo de las instituciones de la Unión o de los organismos especializados vinculados a las mismas.



procedimiento democrático llamado a determinar la composición de una institución de carácter supranacional, la Unión europea y sus instituciones están llamadas a incidir en el procedimiento de elección de sus miembros. Se trata, además, de un supuesto excepcional en el Tratado, ya que es el Parlamento el que dispone del poder de iniciativa, que normalmente corresponde a la Comisión.

El problema reside en las limitaciones de la Unión Europea para establecer una legislación que armonice las condiciones para el ejercicio efectivo de tales derechos en cada uno de los estados miembros que la componen. Esta es una materia sobre la que no se ha efectuado cesión de competencias y que permanece en la esfera soberana de los estados miembros. Es por ello que las normas que provienen del ámbito europeo en esta materia permanecen todavía en el ámbito de las relaciones intergubernamentales y han de ser ratificadas por los estados miembros para que entren en vigor en sus respectivos países. En las conclusiones del Abogado General M. Darmon¹⁶, ya se ponía de manifiesto la singularidad de esta cuestión, ya que en su apartado 57 se llamaba la atención sobre el hecho de que la adopción de un sistema electoral único, que afecta a las normas constitucionales de los estados miembros, y que en consecuencia, es competencia exclusiva de éstos, permita conciliar el objetivo de armonización de las legislaciones con el respeto de las competencias de los estados miembros.

2.2.2. Naturaleza jurídica: el Acta electoral europea como derecho primario.

La entrada en vigor del Acta electoral europea en 1976 produjo el efecto de dejar sin aplicación los apartados primero y segundo del artículo 138 del TCE. La inaplicabilidad de estos preceptos del Tratado se declaraba expresamente en el artículo 14 de la citada Acta¹⁷. En efecto, cuando entra en vigor esta norma, su

¹⁶ Conclusiones del abogado general Marco Darmon, presentadas el 24 de marzo de 1993 en relación con el asunto C-41/92. Las citadas conclusiones se elaboran en relación con el recurso de omisión presentado ante el Tribunal de Justicia que tiene por objeto que se declare que el Parlamento Europeo ha vulnerado el apartado 3 del artículo 138 del Tratado CEE, el apartado 3 del artículo 21 del Tratado CECA, el apartado 3 del artículo 108 del Tratado CEEA y el apartado 1 del artículo 7 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, anexa a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976, al abstenerse de elaborar proyectos encaminados a hacer posible la elección por sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El 10 de marzo de 1993 el Parlamento Europeo adoptó la Resolución A3/0381/92 relativa al proyecto de procedimiento electoral uniforme para la elección de los miembros del Parlamento Europeo, basada en el apartado 3 del artículo 138 del Tratado. Al ser requerida la parte demandante por el Tribunal de Justicia para que definiese su postura sobre el objeto del recurso como consecuencia de la adopción de dicha Resolución, ésta admitió que el Parlamento Europeo había actuado como le exigía el apartado 3 del artículo 138 del Tratado, de forma que el recurso terminó con el Auto del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1993, de sobreseimiento del asunto.

¹⁷ Según dicho artículo 14, “*Los apartados 1 y 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1 y 2 del artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y 1 y 2 del artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica dejarán de aplicarse en la fecha de la sesión que, con arreglo al artículo 10, celebre el primer parlamento europeo elegido de conformidad con lo dispuesto en la presente Acta*”.

artículo primero señalaba que la elección de los parlamentarios europeos se produciría por sufragio universal directo, sin alusiones al “procedimiento establecido por cada estado miembro”, como establecía el artículo 138 del TCE en su apartado 1. El artículo segundo del Acta electoral establecía un nuevo reparto del número de representantes de los estados miembros en la Asamblea, dejando sin efecto el apartado segundo del artículo 138 del TCE. En consecuencia, el Acta electoral europea implicó a la vez la ejecución y revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en consecuencia, se integró en el Tratado, en tanto en cuanto se trataba de una norma de derecho primario¹⁸.

Por otra parte, el procedimiento establecido para la aprobación o modificación del Acta electoral europea también condiciona su naturaleza jurídica como norma de derecho primario. En este sentido, y como hemos dicho, el artículo 223 del TFUE encomienda al Parlamento la iniciativa legislativa mediante la presentación de un proyecto al Consejo. Los proyectos elaborados por el Parlamento producen efectos jurídicos concretos frente al Consejo, puesto que, a falta de éstos, esta última institución no podrá ejercer las atribuciones que le reconoce el párrafo segundo. Sin embargo, el contenido material del proyecto no tiene carácter vinculante, ya que el Consejo podrá alejarse de la propuesta formulada por el Parlamento. Las disposiciones adoptadas por el Consejo son actos sui generis que no pueden asimilarse a las decisiones del artículo 288 del TFUE, ya que no producen efectos jurídicos *per se*. Tampoco son convenios de revisión del Tratado, puesto que una decisión unilateral del Consejo sustituye aquí a un texto procedente de una conferencia intergubernamental. Por otro lado, aunque carecen de efectos jurídicos por sí mismas, las decisiones del Consejo en materia electoral tampoco pueden asimilarse a un dictamen o a una recomendación. En efecto, dichas disposiciones no pueden considerarse desprovistas de efectos jurídicos, puesto que sus efectos se desplegarán una vez ratificadas por estados de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La Unión Europea carece de competencias para incidir en la regulación electoral interna de los estados miembros, por lo que las normas de régimen electoral aprobadas a escala europea deben ser objeto de ratificación por cada uno de los estados miembros para que puedan entrar en vigor y adquirir la naturaleza de derecho primario. Desde el momento en que dichas disposiciones han sido ratificadas por las instancias competentes en el ámbito interno tienen capacidad para modificar el tratado y son susceptibles de comportar la inaplicabilidad de determinados preceptos del mismo, como ya ocurrió con los apartados primero y segundo del artículo 138 del TCE en 1976.

2.2.3. El Acta electoral europea y la técnica de la “aplicación progresiva”.

La aplicación por parte de los estados de un sistema electoral uniforme o unificado en los procesos electorales al Parlamento europeo está supeditada a la regulación del mismo conforme al procedimiento al que hemos aludido más atrás.

¹⁸ Véanse en este sentido las conclusiones del Abogado General en el asunto C-4 1/92.



Hasta ahora, ha sido el Acta electoral europea la que ha facilitado un acercamiento a estos objetivos. Sin embargo, el Acta y sus sucesivas modificaciones han dejado inacabada la misión que el artículo 138.3 del TCE y ahora el artículo 223 del TFUE encomendaban al Parlamento y al Consejo. Conforme a este último artículo, esta misión acabará cuando los estados ratifiquen una norma que establezca un procedimiento electoral uniforme o que contemple los principios comunes que permitan hablar al menos de un procedimiento unificado. Cuando esto ocurra, el artículo 223.1 del TFUE habrá así visto cumplidos sus objetivos. Sin embargo, ni el citado Tratado, ni el Acta electoral establecen ningún plazo para ello, utilizando así la “técnica de la aplicación progresiva¹⁹”. Dicha técnica implica que el Acta electoral y sus sucesivas modificaciones han dejado inacabado el objetivo previsto en el artículo 223 del TFUE, al no haber dotado al sistema electoral de los suficientes elementos de cohesión como para poder hablar de un procedimiento unificado y, mucho menos uniforme. Por el contrario, cabe entender que la normativa vigente ha dado pequeños pasos en este proceso. Las modificaciones efectuadas hasta la fecha en el Acta electoral muestran cuán alejado está todavía el derecho europeo de sus pretensiones de uniformidad, o unificación electoral. De esta manera, la técnica de la aplicación progresiva implica que la labor del Parlamento no termina con la elaboración de las propuestas de contenido electoral tramitadas hasta ahora, sino que harán falta varios proyectos del Parlamento y varias decisiones del Consejo para conseguir la finalidad pretendida por el artículo 223.1 del TFUE, de forma que dicho artículo está pendiente todavía de ser implementado. La experiencia demuestra que la pretensión de uniformar o unificar el sistema electoral europeo no será cosa de elaborar un único proyecto legislativo por parte del parlamento, sino varios, y a lo que vemos, vamos ya por el tercero sin que se haya alcanzado el objetivo final.

En efecto, hasta la fecha se han producido dos reformas del Acta electoral europea. La primera de ellas en 2002, mediante la decisión 2002/772/CE del Consejo, que estableció que los estados miembros han de organizar las elecciones basándose en la representación proporcional, suprimiendo además el doble mandato para los Diputados al Parlamento europeo y confiriendo a los estados miembros la posibilidad de establecer circunscripciones nacionales e introducir umbrales nacionales no superiores al 5% de los votos emitidos. En esta reforma se suprime igualmente la asignación del número de escaños que corresponde a cada estado miembro, de forma que su concreción es objeto de negociación por separado. La modificación del Acta electoral europea operada en 2002 establece también la prohibición del doble mandato, de modo que, a partir de entonces, la condición de eurodiputado será incompatible con la condición de parlamentario nacional.

¹⁹ Así se denomina textualmente en las conclusiones del Abogado General en el asunto C-41/92. En las citadas conclusiones se alude al artículo 7 del Acta electoral europea en su redacción inicial, suprimido luego por la Decisión del Consejo de 25 de junio de 2002 y 23 de septiembre de 2002 por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento europeo. El citado artículo 7 señalaba que el Parlamento europeo elaboraría un proyecto de procedimiento electoral uniforme, sin establecer plazo para ello y dando por sentado que las previsiones incorporadas al Acta no eran suficientes para entender acabada la pretensión de regular un procedimiento electoral uniforme.

También se recogen aspectos relativos a los votantes, estableciendo la prohibición del doble voto, y se unifican las disposiciones relativas a la celebración de elecciones y al periodo electoral, referido a un intervalo de tiempo que comenzará el jueves por la mañana y terminará el domingo siguiente.

La última de las reformas apuntadas se ha producido recientemente, con la Decisión 2018/994 de 13 de julio, que incide básicamente en la obligatoriedad de establecer umbrales electorales en aquellas circunscripciones que cuenten con más de 35 eurodiputados. Dicho umbral se sitúa entre un mínimo de un 2% y un máximo de un 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción de que se trate, incluyendo los estados con circunscripción única.

La insuficiencia de estas normas para entender consolidada y afianzada la unificación de los distintos sistemas electorales se constata al comparar las propuestas realizadas por el Parlamento y las decisiones que finalmente han sido adoptadas por el Consejo como filtro previo a la ratificación por los Estados. Esta discordancia entre los proyectos del Parlamento, que tienden a agotar en sus propuestas todas las cuestiones pendientes para unificar los procedimientos, y aquello aceptado por el Consejo es si cabe más evidente en la última reforma de 2018, como veremos más adelante.

2.3. La unificación del régimen electoral a través de normas de derecho secundario.

Aunque es obvio que no se ha producido todavía un acuerdo sobre un procedimiento electoral realmente uniforme, sí se ha producido una gradual convergencia de los sistemas electorales, a través de la legislación secundaria. Así ocurre con la Directiva 93/109/CE que estableció las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un estado miembro del que no sean nacionales²⁰.

Por otra parte, el Reglamento 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 introduce normas para la creación de partidos políticos a escala europea a los que se permite acceder a financiación con cargo al presupuesto de la UE.

²⁰ No obstante, la aplicación de esta directiva ha encontrado problemas en cuanto a su transposición por los estados miembros y la Comisión ha incoado diferentes procedimientos por infracción.



2.3.1. La insuficiencia de la Directiva 93/109/CE para unificar la legislación electoral a través de los derechos de los ciudadanos europeos.

Los ciudadanos europeos participan en el funcionamiento democrático de la Unión Europea a través del reconocimiento de una serie de derechos políticos que se invocan ante las instituciones europeas, como es el caso del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento²¹. La ausencia de un procedimiento electoral unificado no sólo condiciona la dimensión europea de las elecciones al Parlamento, sino que, además, el actual grado de heterogeneidad de las normas nacionales compromete el concepto de ciudadanía europea y el principio de igualdad.

La creación de la ciudadanía europea²² fue uno de los primeros y principales conceptos que definieron el compromiso de integración política, pero ello presupone ostentar unos derechos comunes cuyas condiciones de ejercicio sean similares, independientemente del país donde se ejerzan²³. El problema reside en las limitaciones de la Unión europea para establecer una legislación que armonice las condiciones para el ejercicio efectivo de tales derechos en cada uno de los estados miembros que la componen, ya que la regulación de los derechos electorales de los ciudadanos por parte de la Directiva 93/109/CE no se basa en criterios de competencia, sino en la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación y en el compromiso político de los estados de hacer extensivos tales principios al plano de la integración política²⁴. Frente a las dificultades para incidir en el régimen

²¹ Véase Martínez López-Muñiz (1993).

En todo caso, ha de hacerse notar que los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo no siempre están condicionados al estatuto de la ciudadanía. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea en el asunto C-145/04. En la citada sentencia se dice: “*El artículo 8 del Acto de 1976 precisa que, salvo lo dispuesto en dicho Acto, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales, pero que éstas, que podrán en su caso tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros, no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección. No obstante, ni el artículo 190 CE, ni el Acto de 1976 determinan de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas que una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión, como un QCC (qualifying Commonwealth citizens), se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo. Es preciso, sin embargo, comprobar si, como afirma el Reino de España, entra la ciudadanía de la Unión y el derecho de sufragio activo y pasivo existe un vínculo manifiesto que exige que dicho derecho quede siempre reservado a los ciudadanos de la Unión. (...) Del conjunto de estas consideraciones resulta que, en el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario, y que los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio*”.

²² Liñán Noguera (2013).

Díez-Picazo(2001).

²³ Sobre los derechos de los ciudadanos europeos puede verse Rallo Lombarte (1994).

²⁴ Esta afirmación se constata claramente en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2006, en el asunto C-300/04. En dicha sentencia se afirma que, “... *si bien nada se opone a que los estados miembros, dentro del respeto del Derecho comunitario, definan las condiciones*

electoral de los estados miembros, las normas europeas han tratado de garantizar unas condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos electorales, fijando unas garantías mínimas que los estados han de respetar en su regulación interna. La incidencia en el régimen electoral se realiza de manera indirecta y tangencial en aplicación de los principios de igualdad y no discriminación a través de la transposición de la Directiva 93/109/CE. Esta norma conmina al legislador interno a reducir la heterogeneidad de regímenes electorales desde un punto de vista indirecto, ya que su incidencia en la legislación electoral se realiza por vía de la regulación de las condiciones de ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos, lo que permite a las instituciones europeas articular normas que permiten, si no la homogeneidad, sí al menos la convergencia de los procesos electorales de los estados miembros por referencia al ejercicio de los derechos de sus votantes²⁵.

La armonización de la legislación electoral no es pues el objetivo, sino que la finalidad es que los ciudadanos de la Unión Europea puedan ejercer sus derechos de sufragio en condiciones similares dentro del respeto de los principios democráticos e independientemente de su nacionalidad. Por esta razón, la Directiva ha establecido una serie de disposiciones que, sin entrar a regular el régimen electoral de los estados miembros, han tratado de preservar la igualdad de trato a pesar de las posibles diferencias normativas internas, aunque cabe decir que la incorrecta o incompleta transposición de la Directiva europea²⁶ se erige como el principal problema²⁷.

De esta manera, la Directiva únicamente impone que las condiciones para el ejercicio del derecho de voto sean aplicadas en los mismos términos a nacionales y ciudadanos europeos, pero no implica la armonización²⁸ de las condiciones de ejercicio de los derechos electorales, que pueden variar de un país a otro, creando desigualdades, no ya con los nacionales del estado, sino entre los propios

del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo mediante referencia al criterio de la residencia en el territorio en el que se organicen las elecciones, el principio de igualdad de trato impide que los criterios elegidos provoquen que se trate de manera diferente a nacionales que se encuentren en situaciones comparables, sin que esta diferencia de trato esté justificada objetivamente”.

²⁵ Oliver León (2005).

²⁶ Allué Buiza (2008). El citado autor hace referencia a la limitación del derecho a crear partidos políticos y su conexión con el derecho de participación, lo que pone de manifiesto la heterogeneidad en el ejercicio de los derechos políticos.

Así los ciudadanos europeos han de tener acceso a los mismos recursos en caso de error u omisión en el censo electoral y han de poder participar en la vida política del estado miembro de residencia y la posibilidad de afiliarse a partidos políticos. Conforme al informe de la Comisión COM (2018) 44 final, todavía existen estados miembros que no permiten a sus residentes europeos ejercer los mismos derechos que sus nacionales. La Comisión continúa las negociaciones con ellos en este sentido.

²⁷ Los estados miembros han mostrado ciertas reticencias a adaptar sus legislaciones a la Directiva que regula los derechos de sufragio activo y pasivo. Así, se abrieron procedimientos de infracción contra 11 países, España entre ellos, aunque solo existe una condena contra Bélgica en STJCE de 9 de julio de 1998, C-323/97.

²⁸ (Mellado Prado, 2014).



ciudadanos europeos en función del país de residencia donde ejerzan sus derechos²⁹. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad condicionan la actuación de la Unión Europea. Así, conforme al principio de subsidiariedad, la Unión Europea debe actuar en la medida en que el objetivo perseguido no pueda ser alcanzado por los Estados. Promover las condiciones que aseguren la igualdad con los nacionales en el reconocimiento y ejercicio de estos derechos parece ajustarse a las premisas de este principio y por eso las instituciones de la Unión han establecido en la Directiva 93/109/CE un marco jurídico, cuya concreción y desarrollo corresponde a los estados miembros. Y por aplicación del principio de proporcionalidad, el contenido de la normativa europea no puede exceder de lo necesario para alcanzar la finalidad pretendida con el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento.

Como consecuencia, todavía subsisten diferencias en los requisitos formales para ejercer los derechos electorales, tales como la forma de inscripción en las listas electorales y los trámites administrativos que conducen a ello³⁰, la edad de voto, o el sistema de voto obligatorio. Ello implica diferentes condiciones de ejercicio de los derechos democráticos que tienen una incidencia directa en los resultados de participación electoral, evidenciando diferentes grados de integración política que están en función de la normativa electoral de los estados miembros. Por otro lado, las garantías de igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos electorales están condicionadas a su ejercicio en el territorio de la Unión, ya que cuando los ciudadanos europeos se desplazan a terceros países, sus derechos electorales dependen exclusivamente de la legislación interna de cada país. Por tanto, cabe decir que con la Directiva 93/109/CE se garantiza, en el mejor de los casos, la equiparación de los ciudadanos desplazados con los nacionales del estado de acogida, pero no la unificación de los derechos electorales de los ciudadanos europeos.

En este sentido, proponemos una reflexión sobre la incidencia del sistema electoral, no sólo en la configuración de la democracia representativa en el seno de la Unión, sino también en la equiparación del estatuto jurídico político de los ciudadanos europeos y, en definitiva, en el concepto mismo de ciudadanía. Sin embargo, la completa equiparación en las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento europeo, no sólo entre nacionales y residentes, sino también entre los ciudadanos de la Unión Europea sólo puede lograrse por medio de la regulación de un procedimiento electoral que provenga del ámbito europeo. Como consecuencia, y sólo en el ámbito de las elecciones al

²⁹ El Dictamen del Comité de las Regiones titulado “*Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión*” es consciente de las dificultades prácticas que plantea el ejercicio de los derechos de sufragio de los ciudadanos europeos. Señala que, a pesar de la aproximación de las distintas legislaciones electorales en aplicación de las directivas europeas, siguen existiendo varios obstáculos a la plena aplicación de los derechos electorales a diario, circunstancia que también constata la Comisión Europea en distintos informes publicados sobre la aplicación de las Directivas 94/80/CE y 93/109/CE.

³⁰ Rodríguez (2007).

Parlamento europeo, se ha concedido a esta institución la posibilidad de realizar propuestas normativas en este sentido.

2.3.2. La normativa referente a los partidos políticos europeos

Conforme al artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión, ya que contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos. La existencia de partidos políticos europeos fuertes es fundamental para que las elecciones europeas se decidan en torno a cuestiones verdaderamente europeas, y no a cuestiones nacionales. El estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas están regulados por el Reglamento 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014³¹. El citado Reglamento establece las bases jurídicas para el reconocimiento de los partidos europeos y autoriza el uso del presupuesto comunitario para apoyar las actividades de los partidos europeos, estableciendo una regulación que pretende garantizar la transparencia y control de su financiación.

Sin embargo, no se trata sólo de la financiación de los partidos políticos a escala europea, sino también de darles visibilidad en los estados miembros. En este sentido, el acceso a la financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea debería complementarse con la publicación por los partidos afiliados del programa y el logo del partido político europeo de que se trate. Sin embargo, como veremos más adelante, la modificación del Acta electoral europea por Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018 no obliga a los estados miembros a exigir que figure en las papeletas electorales el nombre o el logotipo del partido político europeo al que esté afiliado el partido nacional o el candidato independiente, limitándose únicamente a señalar que los estados miembros podrán autorizarlo.

3. EL SISTEMA DE ACTOS JURÍDICOS SIN EFICACIA VINCULANTE Y SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL UNIFICADO.

Las limitaciones que se han puesto de manifiesto más atrás, tanto por lo que se refiere a las dificultades para establecer una legislación electoral europea en base a unos principios comunes, como para acercar los sistemas electorales de los estados miembros por la vía del derecho derivado, resultan en la insuficiencia de las normas europeas con eficacia vinculante. En este sentido, el acercamiento de los sistemas electorales internos se ha articulado también a través de recomendaciones, es decir

³¹ Sobre los problemas ocasionados por la financiación europea de los partidos políticos puede verse la sentencia del Tribunal General de 7 de noviembre de 2019, en el asunto T-48/17.



actos jurídicos sin eficacia vinculante dictados por las instituciones europeas que apelan a la buena voluntad y sentido común de los estados.

El más reciente de dichos actos es la Recomendación (UE) 2018/234 de la Comisión de 14 de febrero de 2018, que pretende reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento europeo. La citada recomendación se basa en la premisa de que reforzar la legitimidad democrática de la Unión Europea y garantizar la participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión europea es esencial. La Comisión reconoce que los ciudadanos estarían más dispuestos a votar en las elecciones europeas si fueran más conscientes de la repercusión de las políticas de la UE en su vida cotidiana, si confiaran en que su opinión puede influir en las decisiones más importantes de la Unión, como la selección de los dirigentes de las instituciones de la Unión Europea y el establecimiento de las prioridades para el futuro.

Para conseguir estos objetivos, la Comisión formuló una serie de propuestas dirigidas a involucrar a los ciudadanos europeos en debates públicos y a incrementar la información a los electores, tanto en lo referente a la afiliación entre partidos nacionales y partidos europeos, como en los que se refiere al candidato a presidente de la Comisión que dichos partidos proponen.

La Recomendación de la Comisión anima a los partidos políticos nacionales y a los estados a fomentar y facilitar información sobre la conexión entre los partidos internos y los europeos³², lo que se traduce en sugerencias tanto para los propios partidos políticos, como para los propios estados. Por lo que se refiere a los primeros, la Comisión les anima a dar a conocer (antes del comienzo de la campaña, y preferiblemente cuando anuncien sus candidatos al cargo de Presidente de la Comisión) a qué grupo político del Parlamento europeo piensan unirse o qué grupo político en el Parlamento europeo piensan crear en la próxima legislatura. Por lo que se refiere a los segundos, la Comisión considera que los estados miembros deberían fomentar y facilitar que el electorado disponga de información sobre la afiliación entre los partidos nacionales y los partidos políticos europeos, antes de las elecciones al Parlamento y durante el desarrollo de las mismas, permitiendo que se indique esta afiliación en el material de campaña, en las páginas web de los partidos nacionales y también en las papeletas de voto de dichas elecciones. Con estas medidas se pretende incrementar la visibilidad de los partidos europeos durante todo el proceso electoral, haciendo más transparente el vínculo entre los partidos nacionales, los partidos políticos transnacionales y los grupos políticos del Parlamento europeo. La Comisión ha pretendido también influir en el resto de las instituciones europeas a través de distintos documentos, y entre ello la Comunicación dirigida al Parlamento, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las regiones de 12 de septiembre de 2018 COM (2018) 637 final, para asegurar elecciones europeas libres y justas, que pretendió ser una contribución del

³² Bellido Barrionuevo (2014). La creación e instauración de verdaderos partidos políticos europeos es uno de los aspectos a superar para la definitiva consolidación de la democracia representativa en la Unión Europea.

ejecutivo europeo al Consejo Europeo celebrado en Salzburgo en septiembre de 2018.

El 22 de noviembre de 2012 el Parlamento europeo aprobó también una resolución por la que se instaba a los partidos políticos europeos designar a candidatos a la presidencia de la Comisión para reforzar la legitimidad democrática no sólo del Parlamento, sino también de aquella institución. Este sistema ya se aplicó en las elecciones de 2014. En la revisión del Acuerdo marco referente a las relaciones entre el Parlamento europeo y la Comisión, el Parlamento se comprometió a rechazar a cualquier candidato a la presidencia de la Comisión que no hubiera sido designado como cabeza de lista en el periodo previo a las elecciones europeas de 2019.

Por su parte, la Recomendación 2018/234 de 14 de febrero sugiere que los partidos políticos europeos y nacionales deberían anunciar con suficiente antelación al comienzo de la campaña electoral el candidato al cargo de presidente de la Comisión europea al que apoyan y su programa y seleccionar a sus cabezas de lista conforme a criterios inclusivos, abiertos y transparentes. El objetivo es establecer un nexo entre el voto de los ciudadanos por un partido político concreto en las elecciones al Parlamento y el candidato a presidente de la Comisión a quien dicho partido respalda, a fin de fortalecer la legitimación democrática de éste último.

4. UN ÚLTIMO INTENTO DE CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL EUROPEO UNIFICADO: LA REFORMA DEL ACTA ELECTORAL EUROPEA DE 2018.

4. 1. Aspectos generales de la reforma.

4.1.1. Los aspectos procedimentales de la reforma de la legislación electoral: de la propuesta del Parlamento a la decisión del Consejo.

Como hemos señalado, el artículo 223.1 del TFUE confiere al Parlamento europeo la potestad de iniciar un procedimiento legislativo presentando propuestas sobre las que el Consejo se pronunciará por unanimidad, y caso de prosperar las decisiones del Consejo se someterán a los estados miembros para su ratificación, de acuerdo con sus normas constitucionales. Este es un supuesto excepcional en virtud del cual el Parlamento ostenta una prerrogativa de iniciativa legislativa especial que le permite proponer disposiciones relativas a la elección de sus miembros por sufragio universal directo³³.

³³ No obstante, no es este el único mecanismo de reforma, puesto que el artículo 14 de Acta electoral europea establece un procedimiento más ágil aplicable a las medidas más técnicas y que se adoptará por votación unánime del Consejo previa consulta a la Comisión Europea, sin necesidad de ratificación nacional. El ámbito de este procedimiento de reforma es muy reducido, pues debe centrarse en las disposiciones específicas de la propia Acta electoral europea, que, dado su limitado alcance, restringe la posibilidad de realizar reformas significativas mediante medidas de aplicación.



El 11 de noviembre de 2015, el Parlamento Europeo, hizo uso de su competencia de iniciativa legislativa en materia electoral para poner en marcha una reforma del Acta Electoral Europea de 1976 y remitió al Consejo una propuesta de modificación de la misma. La propuesta del Parlamento estaba basada en el informe de iniciativa legislativa elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea. En dicha propuesta de iniciativa se proponían una serie de ambiciosas modificaciones dirigidas al establecimiento de una circunscripción electoral común con listas encabezadas por los candidatos a presidir la Comisión, la fijación de un plazo común de doce semanas antes del día de las elecciones para la elaboración de las lista electorales y la designación de los candidatos cabeza de lista, la aplicación de criterios de paridad en las listas electorales, el establecimiento del derecho de los ciudadanos de la Unión que residen fuera de ella a votar en las elecciones europeas, la introducción de un umbral mínimo obligatorio para la atribución de escaños a las circunscripciones y a los estados miembros con circunscripción única con más de 26 escaños en el Parlamento y la propuesta de mejorar la visibilidad de los partidos políticos europeos colocando sus nombres y logotipos en las papeletas de voto. Además, se formulan distintas recomendaciones a los Estados miembros en relación a la edad mínima de voto y en relación con el voto electrónico.

Esta propuesta legislativa del Parlamento se debatió en el Consejo durante cinco presidencias sucesivas, siendo finalmente aprobada por unanimidad una propuesta de decisión por la que se modificaba el Acta electoral el 7 de junio de 2018. La propuesta de Decisión del Consejo modifica la propuesta legislativa del Parlamento, en lo relativo al umbral mínimo obligatorio que se sitúa finalmente entre el 2% y el 5% para aquellas circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños, incluidos los estados miembros con circunscripción única, como sería el caso de España. Igualmente, el Consejo rechazó la propuesta del Parlamento relativa al establecimiento de una circunscripción común y al sistema de designación de los cabezas de listas.

La propuesta de Decisión del Consejo de 7 de junio fue remitida al Parlamento, que le dio su aprobación mediante resolución legislativa de 4 de julio de 2018, sobre proyecto de Decisión del Consejo 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. Finalmente, y previa aprobación del Parlamento, la Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018 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.

4.1.2. Los aspectos sustantivos de la reforma.

4.1.2.1. La mejora de la visibilidad de los partidos políticos europeos.

La reforma del Acta electoral europea por Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018 introduce el artículo 3 ter, que señala que los estados podrán autorizar que figure en las papeletas el nombre o el logotipo del partido político europeo al que esté afiliado el partido político nacional o el candidato independiente. Sin embargo, el precepto carece por sí mismo de eficacia vinculante, implicando simplemente un recordatorio a las instancias internas sobre la conveniencia de potenciar el papel de los partidos políticos y dotarles de una trascendencia supranacional.

La posibilidad de las listas transnacionales, orientadas a incrementar el papel de los partidos políticos a nivel europeo y orientar las campañas hacia temas que vayan más allá de los intereses nacionales es una cuestión que sigue carente de tratamiento en el Acta electoral europea.

4.1.2.2. Fijación de una fecha límite común para la configuración de las listas a escala nacional.

Como consecuencia de la reforma operada, se inserta también un nuevo artículo en el Acta electoral europea que señala que cuando las disposiciones nacionales fijen un plazo para la presentación de candidaturas a las elecciones al Parlamento, dicho plazo habrá de finalizar al menos tres semanas antes de la fecha fijada por el estado miembro correspondiente.

4.1.2.3. La introducción de un umbral mínimo obligatorio para la atribución de escaños en el Parlamento europeo.

En su nueva redacción, el artículo 3 del Acta electoral europea señala que los estados en los que se utilice el sistema de votación de listas establecerán un umbral mínimo para la atribución de escaños en las circunscripciones que cuenten con más de treinta y cinco eurodiputados. Dicho umbral no será inferior al 2%, ni superior al 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción de que se trate, incluyendo aquellos estados con circunscripción única.

4.1.2.4. Los derechos electorales para los ciudadanos de la Unión Europea que residan en terceros países.

En lo referente a esta cuestión, se añade el artículo 9 bis, que carece nuevamente de carácter vinculante, pues se limita a manifestar que los estados



podrán adoptar las medidas necesarias para que sus ciudadanos residentes en terceros países puedan votar en las elecciones al Parlamento europeo³⁴. Estas medidas sin embargo no garantizan un reconocimiento uniforme del derecho de voto a los ciudadanos que residieran fuera del territorio de la Unión Europea³⁵. Así, en Bélgica, Bulgaria y Grecia sólo pueden votar aquellos de sus nacionales que residan en otro estado miembro, mientras que en Dinamarca e Italia el derecho de voto para los nacionales no residentes en un país de la Unión Europea se limita a los diplomáticos y al personal militar.

La modificación del Acta electoral se aleja mucho en este punto de la propuesta realizada por el Parlamento por resolución de 11 de noviembre de 2015 en la que se establecía la introducción del derecho de voto para todos los ciudadanos de la Unión que residan en terceros países. De esta manera, la posibilidad de que dichos ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto sigue dependiendo de las normativas internas de cada uno de los países miembros.

4.1.2.5. Voto electrónico y voto por internet.

El artículo 4 bis deja también en el plano de la voluntariedad la adopción de medidas para facilitar la participación en las elecciones al Parlamento europeo, habilitando sistemas de voto anticipado, voto por correo o de voto electrónico y por internet. El carácter imperativo del precepto se reduce a la obligación de los estados de establecer sistemas que proporcionen fiabilidad a los resultados y garanticen la protección de los datos personales de acuerdo con la legislación de la Unión Europea y el carácter secreto del voto. No se han previsto sin embargo sanciones económicas a los partidos políticos europeos por el uso ilícito de datos personales y la infracción de las normas sobre protección de datos para influir en el resultado de las elecciones³⁶.

4.1.2.6. Medidas para impedir la doble votación.

Algunos estados prevén la posibilidad de que sus nacionales puedan votar desde el extranjero en las elecciones europeas. Esta circunstancia, que permite a los ciudadanos desplazados votar en su país de acogida puede dar lugar a abusos, como por ejemplo el doble voto. El artículo 9 recuerda la prohibición del doble voto, pero,

³⁴ Santolaya, y Revenga Sánchez (2007: 125).

³⁵ De la misma manera, los derechos reconocidos a los extranjeros dependerán de la regulación interna de cada país y se sustentarán normalmente en criterios de reciprocidad. Aja y Moya (2008).

³⁶ En este sentido cabe señalar que existe una propuesta para la modificación del Reglamento 1141/2014 en lo que se refiere a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos de carácter personal en el contexto de las elecciones al Parlamento europeo, COM (2018) 0636. Igualmente, un documento guía de la Comisión para la aplicación de la legislación europea sobre protección de datos en el ámbito electoral, que se incluye en contexto del conjunto de documentos de la Comisión que pretenden ser una contribución del ejecutivo europeo a la cumbre de Salzburgo de septiembre de 2018 (COM (2018) 638 final).

además, consciente de la dificultad para su control, dada la falta de coordinación entre las autoridades electorales y los diferentes estados miembros, obliga a los estados a adoptar medidas sancionadoras, siempre de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Más efectiva, quizás, es la medida prevista en el artículo 9 ter, cuya aplicación puede sin duda prevenir o paliar el riesgo del doble voto, en la medida en que supone una mayor coordinación entre las autoridades electorales de los distintos estados miembros.

4.1.2.7. *El sistema de elección de los candidatos.*

La modificación del Acta electoral europea tiene pocas novedades en este sentido, ya que con la modificación operada en 2002 se había conseguido introducir un sistema de voto proporcional, dejando libertad a los estados para establecer un sistema de listas cerradas, voto único transferible y voto preferencial. La modificación del artículo 1 del Acta electoral europea realizada en 2018 únicamente viene a recordar que los diputados al Parlamento europeo serán elegidos como representantes de los ciudadanos de la Unión, modificación que viene a ser una consecuencia del Tratado de Lisboa, cuyo artículo 14 establece que el parlamento representa a los ciudadanos europeos y no a los pueblos de europea.

4.2. **¿Existe un procedimiento electoral unificado a escala europea?**

Descartada la existencia de un procedimiento electoral uniforme, cabe preguntarse si, a la vista de las últimas modificaciones operadas en el Acta electoral europea, podemos hablar ya de un sistema electoral europeo unificado en base a unos principios comunes a los que remitiría el Tratado de Ámsterdam, tras constatar los problemas para instituir un procedimiento uniforme. En ese sentido, podemos decir que para hablar de un sistema electoral unificado debemos atender a cuatro variables o componentes básicos que lo singularizan como tal: la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones, la forma de expresión del voto y finalmente la exigencia o no de una barrera electoral para la asignación de los escaños³⁷.

A la vista de lo expuesto, podemos hablar de un sistema electoral de naturaleza dual, en el que la legislación europea establece algunos principios comunes básicos, tales como la representación proporcional, un periodo electoral común, un umbral mínimo obligatorio, que se fija entre el 2% y el 5% y un sistema de incompatibilidades entre la condición de diputado al Parlamento europeo y otros cargos públicos en los estados miembros.

Sin embargo, otros aspectos, tales como el calendario electoral, las condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo, las condiciones de voto en el extranjero, las normas que rigen las campañas electorales y su financiación, el uso de listas cerradas, el voto preferencial o voto único transferible,

³⁷ Ríos Sierra (2011).



los plazos para la designación de candidatos y para la inscripción en el censo electoral y el establecimiento de un umbral porcentual concreto para la atribución de escaños, así como el tamaño de las circunscripciones son aspectos regulados por las normas nacionales.

Así pues, quedan todavía demasiados aspectos sujetos a la legislación interna para poder hablar de un procedimiento electoral homogéneo y unificado en base a unos principios comunes a escala europea. Y entre ellos, cuestiones nucleares, tales como el número y ámbito de las circunscripciones electorales, o la forma de expresión del voto. Únicamente el sistema de cómputo de los mismos, basado en el sistema proporcional se encuentra definido por la legislación europea. Por lo que se refiere a los umbrales mínimos de representación, es cierto que la última reforma ha establecido su carácter obligatorio, pero el margen de decisión nacional es muy amplio, pues estamos hablando de una horquilla entre el 2% y el 5%. Tras sucesivas reformas, la armonización electoral sólo se ha conseguido en relación a aspectos muy concretos que hacen referencia a la abolición del doble mandato, la utilización de la regla de la proporcionalidad electoral y la armonización de las condiciones de ejercicio del cargo de eurodiputado. La convergencia de las legislaciones electorales sobre la base de una legislación unificada en base a unos principios comunes queda lejos todavía y por supuesto, la existencia de un procedimiento electoral uniforme es todavía una quimera. Todavía hay demasiados aspectos sujetos a la legislación nacional de cada uno de los estados que carecen de unos principios comunes y que originan importantes diferencias en el ejercicio del derecho de voto.

Así, las condiciones para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo son muy diferentes en los distintos países miembros. Por ejemplo, la mayoría de edad se fija en los dieciocho años en la mayoría de los estados miembros, salvo en el caso de Austria y Grecia, donde se sitúa en los dieciséis y diecisiete años respectivamente. El Acta electoral europea no ha recogido finalmente la propuesta del Parlamento europeo tendente a unificar la edad de voto en los dieciséis años. Tampoco existe convergencia en lo que se refiere a obligatoriedad del mismo³⁸.

Por lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo, es claro que, en aplicación del principio de no discriminación y, como corolario, del derecho de libre circulación, toda persona que sea ciudadana de la Unión podrá ejercer su derecho en el estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento europeo, siempre que no haya sido desposeída de esos derechos. Sin embargo, la eficacia práctica de este derecho está lejos de la realidad³⁹. Ya hemos visto cómo la Directiva 93/109/CE del Consejo dista mucho de ser suficiente para asegurar la uniformidad en el ejercicio de los derechos electorales, en la medida en que algunas de estas cuestiones dependen de la existencia de un procedimiento, o al menos de una legislación electoral unificada, que por el momento está lejos del horizonte europeo.

³⁸ Así, en Bélgica, Grecia, Chipre y Luxemburgo el voto se reconoce como obligatorio tanto para los nacionales como para los ciudadanos de la Unión no nacionales inscritos.

³⁹ Informe de la Comisión COM (2018) 44 final.

Por otra parte, los derechos electorales de los ciudadanos sólo están “garantizados” jurídicamente en la medida en que estos ciudadanos permanezcan en el ámbito territorial de la Unión, puesto que cuando estos se desplazan a terceros países, su participación en las elecciones al Parlamento europeo depende del reconocimiento de este derecho en sus países de origen. Tampoco aquí se ha conseguido imponer a los estados la obligación de garantizar su participación a través de la modificación del Acta electoral europea.

Los distintos sistemas electorales europeos distan mucho también en lo que se refiere a la presentación de candidaturas. Así, en algunos países únicamente pueden presentar candidaturas los partidos políticos u organizaciones asimilables a los partidos, mientras que en otros estados cabe también la posibilidad de que concurren a las elecciones agrupaciones electorales⁴⁰. Igualmente, todavía existen estados miembros que no permiten a sus residentes europeos ejercer los mismos derechos que sus nacionales en lo que se refiere a la afiliación y creación de partidos políticos⁴¹.

Por su parte, la circunscripción electoral sigue siendo un asunto pendiente. Sigue sin existir una circunscripción europea⁴² y los estados siguen siendo soberanos para decidir si dentro de su ámbito territorial optan por una única circunscripción o por varias de ellas⁴³. La mayoría de los estados funcionan como circunscripciones únicas, aunque todavía hay cinco estados que dividen su territorio en varias circunscripciones regionales⁴⁴.

En un intento por crear una circunscripción única, si quiera de alcance limitado se planteó una propuesta para la introducción de una lista en la que todo el territorio de la Unión constituiría una circunscripción electoral de la que saldría un número fijo de miembros del Parlamento europeo, que se sumaría a los 751 establecidos en la actualidad por el Tratado. También se ha barajado la posibilidad de que algunos escaños, como por ejemplo aquellos asignados a Reino Unido, que tras su retirada quedarán libres, fueran reservados para diputados de listas

⁴⁰ Véase informe de la Comisión COM (2018) 44 final.

⁴¹ Allué Buiza (2008), hace referencia a la limitación del derecho a crear partidos políticos y su conexión con el derecho de participación, lo que pone de manifiesto la heterogeneidad en Europa en el ejercicio de los derechos políticos.

⁴² En el documento COM (2010) 605 final, Informe de la Comisión relativo a la elección de los diputados al Parlamento europeo (Acto 1976 modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom) y la participación de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo en el estado miembro de residencia (Directiva 93/109/CE), se realizaba ya una propuesta para propiciar la introducción de una lista de la UE en la que todo el territorio de la Unión constituiría una circunscripción electoral de la que saldría un número fijo de miembros del Parlamento europeo que se sumaría a los 751 establecidos en la actualidad por el Tratado. Las listas transnacionales deberían incrementar el papel de los partidos políticos a nivel europeo y orientar las campañas hacia temas que vayan más allá de los intereses nacionales y destaquen las cuestiones y debates europeos.

⁴³ Así, una de las propuestas sobre la modificación del Acta electoral europea, incorporada como anexo a la resolución del Parlamento de 11 de noviembre de 2015 contemplaba el establecimiento de una circunscripción electoral común en la que las listas estuvieran encabezadas por el candidato de cada familia política al puesto de presidente de la Comisión. Sin embargo, la propuesta fue rechazada.

⁴⁴ Así sucede con Bélgica, Irlanda, Francia, Italia y Reino Unido.



transnacionales en representación de una circunscripción europea, aunque el Parlamento, en propuesta de resolución de 7 de febrero de 2018 sobre la composición del Parlamento Europeo descartó esta posibilidad.

El sistema de designación de los cabezas de listas es también un aspecto que carece de una regulación homogénea y vinculante. Desde las elecciones de 2014 este sistema se ha consolidado como una práctica habitual entre los partidos, como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión y ha quedado también plasmado en el Acuerdo marco entre las relaciones entre el Parlamento europeo y la Comisión⁴⁵. Sin embargo, ha sido imposible su introducción en la normativa electoral europea.

Por último, la fecha de las elecciones es también un aspecto que no ha tenido cabida en la reforma de la normativa electoral europea. La resolución del Parlamento europeo de 11 de noviembre de 2015 preveía la celebración simultánea de las elecciones y el cierre de los colegios electorales en todos los estados a las 21.00 horas del domingo de las elecciones, pero el Consejo no aceptó finalmente la propuesta.

A la vista de lo anterior, podemos decir que la legislación europea vigente no impide la existencia de disparidades entre los diferentes sistemas electorales nacionales y el Acta electoral adquiere el carácter de sucedáneo de la pretendida ley electoral europea, al regular cuestiones menores que son insuficientes para conferir al procedimiento electoral el carácter unificado que reclaman los Tratados. Las elecciones al Parlamento europeo se presentan, así, como una serie de procedimientos electorales superpuestos. De esta manera, la elección de los miembros del Parlamento europeo está dominado por las normas internas de los estados miembros, lo que produce una atomización de los regímenes electorales y por tanto una fragmentación electoral que cronifica la idea del Parlamento como suma de representaciones nacionales en lugar de configurarlo como una institución de representación unitaria de la ciudadanía europea.

La modificación última del Acta electoral europea ha puesto de manifiesto una vez más la dificultad para alcanzar un acuerdo de mínimos, y evidencia las reticencias de los estados para avanzar en el proceso de integración por la vía de la cesión de parcelas de poder tan arraigas a la esencia de estado como son sus sistemas electorales, y ello, aunque los procesos democráticos a los que se refieren afecten a instituciones de una organización internacional.

El resultado final alcanzado tras la modificación del Acta Electoral europea dista mucho de las iniciales expectativas con que arrancaba el procedimiento legislativo y las propuestas del Parlamento, y, en consecuencia, deja muy alejada la posibilidad de alcanzar los objetivos del artículo 223 del TFUE. Puede decirse que las modificaciones introducidas en la Decisión 2018/994, de 13 de julio han sido de escaso calado, tanto por lo que se refiere a sus efectos sobre la convergencia de las diferentes legislaciones electorales, como por su incidencia, escasa o nula en el

⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 20 de noviembre de 2010.

avance hacia un procedimiento electoral unificado. Esto sugiere que para este viaje no hacían falta tantas alforjas⁴⁶.

5. CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL EUROPEO.

Como hemos señalado en los apartados anteriores, la existencia de un procedimiento electoral uniforme, o en su defecto, la unificación de la legislación electoral de los estados miembros, a través del consenso en un conjunto de principios comunes, es un requisito para dar a las elecciones al Parlamento una dimensión transnacional que se imponga a la fragmentación de regímenes electorales que resultan de aplicación actualmente. De esta manera, la modificación de la legislación electoral europea no es un fin en sí misma, sino un medio para otorgar una dimensión supraestatal a las elecciones europeas, acorde con la naturaleza de la organización de la que forma parte el Parlamento europeo, que dote de mayor legitimidad democrática sus decisiones y promueva las condiciones para asegurar la igualdad de los ciudadanos europeos en el ejercicio de sus derechos políticos.

La ausencia de una legislación electoral unificada da lugar a tantas elecciones como países miembros y a un sistema de representación que convierte el Parlamento europeo en un centro de reunión de los representantes de los nacionales de cada uno de los estados miembros. En este caso, el todo no es igual a la suma de las partes, puesto que en los diferentes procesos electorales se desperdician las sinergias que son necesarias para constituir la estructura institucional de representación propia de una organización internacional de integración. Una organización internacional como es la Unión Europea no puede permitirse funcionar con estructuras institucionales propias de organizaciones basadas en el principio de cooperación internacional.

Por otro lado, el ejercicio de los derechos electorales con base en una normativa electoral europea uniforme es condición necesaria para consolidar el concepto de ciudadanía, basada en la idea de unos derechos comunes y unos vínculos no solo con la Unión europea sino también con el resto de los estados. La dinámica de la normativa electoral europea potencia la atomización de los procesos electorales, lo que fragmenta o escinde la idea de ciudadanía en tantos componentes como países miembros. Las dificultades para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento en países de los que no se es nacional es sin duda uno más de los ejemplos que quiebran y debilitan el endeble concepto de la ciudadanía. El

⁴⁶ Muchas de las modificaciones se mantienen en el plano de las habilitaciones (los estados podrán...), de otro lado innecesarias. Las modificaciones llevadas a cabo sugieren que, dado su contenido, quizá el sistema de reforma del Acta Electoral europea, basado en el procedimiento establecido en el artículo 223.1 del TFUE es innecesario, siendo suficiente con la aplicación del artículo 13 del Acta electoral. El citado artículo se refiere a las medidas para la aplicación del Acta, en cuyo caso, el Consejo, a propuesta del Parlamento europeo y previa consulta a la Comisión, puede adoptar dichas medidas después de haber tratado de llegar a un acuerdo con el Parlamento europeo en el seno de una comisión de concertación que reúna al Consejo y a representantes del Parlamento europeo.



derecho de sufragio al Parlamento europeo no es el único derecho de los ciudadanos cuyo ejercicio ha encallado. También otros derechos reconocidos a los ciudadanos europeos distan mucho de la eficacia que se les reconoce sobre el papel, pero en el caso de las elecciones al Parlamento europeo se da además la circunstancia de que esta discordancia entre reconocimiento y efectividad del derecho influye en la composición de una institución emblemática de la Unión Europea, cuyo creciente protagonismo constituye la traducción institucional del constante proceso de democratización comunitaria.

La Unión Europea no se puede permitir esta diversidad de procedimientos electorales como expectativa de futuro porque, en este caso, el todo no equivale a la suma de las partes, y porque en el Parlamento deben de estar representados los ciudadanos y no la suma de los nacionales de los países miembros. Es difícil aspirar a un procedimiento electoral uniforme en el marco de la Unión Europea, pero pasos como este, es decir, la modificación del Acta electoral europea en términos tan limitados y superficiales evidencia simplemente la falta de voluntad de los estados de avanzar en la integración. La modificación del Acta Electoral europea por Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio, evidencia una solución de compromiso ante los intentos de reforma que comenzaron en 2015 con la propuesta del Parlamento y cuyo debate se ha prolongado durante cinco presidencias consecutivas, sin que se haya llegado siquiera a una fórmula mínima de compromiso para unificar mínimamente los sistemas electorales nacionales, que todavía prevalecen sobre la quimera del procedimiento uniforme electoral europeo.

6. Referencias bibliográficas

- Aja, E. y Moya, D. (2008). El derecho de sufragio de los extranjeros residentes. En Aja, E. *La inmigración en la encrucijada* (pp. 64-81). Barcelona: Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Diputació de Barcelona, Fundació Jaume Bofill, Fundación José Ortega y Gasset, Institut de Dret Públic y Unicaja.
- Alvarez conde, E. y Arnaldo Alcubilla, E. (1994). De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme. *Revista de Estudios Políticos*, 86, 39-69.
- Anastassopoulos, G. (2000). Procedimiento electoral uniforme o principios comunes para las elecciones al Parlamento europeo. En Saavedra Ruiz, P y Castro Garcia, C. (coords.). *La democracia paritaria en la construcción europea* (pp. 67-98). Cáceres: Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres
- Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos europeos de Deusto*, 46, 85-112.
- Allué Buiza, L. (2008). Multiculturalismo y derechos políticos en Europa. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 15, 11-25.
- Astola Madariaga, J. (2005). De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea. *Teoría y realidad constitucional*, 15, 201-234.
- Bellido Barrionuevo, M. (2014). La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas. *Revista española de Derecho europeo*, 51, 45-78.
- Chico Zamillo, D. (2002). Los procedimientos electorales en las elecciones al Parlamento europeo. *Revista de las Cortes Generales*. 57, 135-178.

- Díez-Picazo, L. (2001). Sobre la ciudadanía europea. *Anuario de derecho civil*, 54 (4), 1355-1370.
- Fuente Cabero, I. (2004). El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 11, 98-124.
- Liñán Noguera, D.J. (2013). La ciudadanía europea: una cuestión abierta. *Teoría y realidad constitucional*, 32 (1), 357-372.
- Martínez López-Muñiz, J.L. (1993). Derecho de sufragio de los residentes comunitarios en las elecciones al Parlamento europeo y Constitución española. *Comunicación presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Valladolid.
- Medina Ortega, M. (2014). El problema de la democracia en la Unión Europea. *Revista española de relaciones internacionales*, 6, 9-45.
- Medina Ortega, M. (2013). Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 25, 69-86.
- Mellado Prado, P. (2014). El derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas: las resistencias a la armonización de las legislaciones nacionales. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 27, 281-300.
- Oliver León, B. (2005). El derecho de sufragio como elemento estructural de la ciudadanía europea. *Revista de derecho constitucional europeo*, 4, 197-218.
- Rallo Lombarte, A. (1994). Los derechos de los ciudadanos europeos. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18, 252-276.
- Rios Sierra, J. (2011). La cuestión del procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo: pasado, presente y futuro. *Revista Universitaria europea*, 14, 39-70.
- Rodríguez, A. (2007). Los electores comunitarios en España: dificultades de registro y propuestas de reforma en el procedimiento de inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Constitucional*, 4, 3-24.
- Santolaya, P. y Revenga Sánchez, M. (2007). *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.