

HACIA UNA LEY ELECTORAL UNIFORME PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: PROBLEMAS QUE SUSCITA

por Francisco ALDECOA LUZARRAGA (*)
y Antonio MUÑOZ ALVAREZ (**)

S U M A R I O :

1. INTRODUCCION.—2. ANTECEDENTES HISTORICOS.—3. CONSTANTES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS DIVERSOS ESTADOS MIEMBROS PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.—4. VARIABLES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.—5. LOS PROYECTOS UNIFORMADORES.—6. LA SITUACION ESPAÑOLA ANTE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.—7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

1. INTRODUCCION

En la actual situación de reforma en que se encuentra la Comunidad Europea, la consecución de un sistema electoral uniforme sigue siendo una necesidad urgente aun no resuelta.

Las nuevas estrategias planteadas para la consecución de la Unión Europea —tanto el Informe Spinelli (1) como el Informe Herman (2)—, que hacen referencia al mandato constituyente o institucional para el Parlamento Europeo que salga de las elecciones de junio de 1989, hacen aun más urgente el abordar este problema. Resultarían sumamente insatisfactorias unas elecciones de esta naturaleza sin un sistema electoral único. En efecto, la unificación de las normativas electorales aparece como imprescindible para conseguir la necesaria unidad de Europa, y más aun si recordamos, teniendo en cuenta el derecho electoral comparado, que ni siquiera en aquellos Estados federales como Suiza o los Estados Unidos de América existen leyes diferentes en cada cantón o Estado para elegir a sus representantes en las instituciones federales.

(*) Profesor Titular de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

(**) Sociólogo.

(1) Vid. Document de travail presentado por A. SPINELLI en la Comisión Institucional el 24 de enero de 1986, P.E. 103.514; y *Europe* núm. 4253 (N.S.), 5 de febrero de 1986.

(2) Vid. *AVANT-PROJET de rapport sur la stratégie du Parlement européen pour mettre en application le paragraphe 4 de la résolution du 16 janvier 1986*, presentado por F. HERMAN. P.E. 103.892; rev. núm. 2, de 2 de junio de 1986, pp. 19 y ss.

Sin embargo, la importancia y urgencia de esta unificación obedece también a otras razones, entre ellas la de la necesidad de potenciar la creación de un sistema de partidos europeos, y la de evitar los problemas de representatividad que se dan con la actual diversidad de normativas electorales. Es esta diversidad la que explica, precisamente, que en las pasadas elecciones, de junio de 1984, la alianza entre socialdemócratas y liberales británicos, con el 19,5 % de los sufragios y más de 2,5 millones de votos, no obtuviera ningún escaño en el Parlamento Europeo, mientras que en Francia, el Frente Nacional, con tan sólo el 11 % de los sufragios y 2.210.334 votos, obtuvo 11 escaños en dicha institución.

Una de las cuestiones radicales que tiene planteadas la actual Comunidad Europea es la que se deriva de su falta de legitimidad democrática, ya que, como es sabido, existe un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo pero que, paradójicamente, carece del poder legislativo característico de las instituciones parlamentarias en los Estados de Derecho.

Sin embargo, la consecución de este objetivo, tal y como veremos a lo largo de este artículo, no es tarea fácil, sino que encuentra importantes obstáculos y reticencias. En realidad estas dificultades tienen el mismo origen político que las que se encuentran en el camino de la construcción de una Unión Europea. Y esto es así porque los sistemas electorales pueden ser considerados como subsistemas del sistema sociopolítico, influyendo y siendo influidos por el resto de sus componentes. Esta interdependencia, que se evidencia en los peculiares sistemas de partidos italiano o británico, íntimamente unidos no sólo a su legislación electoral sino incluso a las concepciones político-culturales de sus habitantes, es también aplicable al caso de Europa como realidad política única.

En el presente artículo intentamos demostrar la hipótesis general de la necesidad de establecer un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo si se quiere avanzar en el proceso de construcción comunitaria hacia la Unión Europea. En efecto, partiendo de la base de que el sistema electoral es en realidad un subsistema del sistema sociopolítico, si se quiere avanzar en la unificación del sistema político europeo, esto es, en la unificación política y la consecución de la Unión Europea, se nos muestra como imprescindible la máxima unificación posible de los respectivos sistemas electorales.

Ahora bien, los diversos procedimientos o sistemas electorales de los distintos Estados comunitarios se enraizan en fuertes e importantes tradiciones histórico-políticas y filosóficas, por lo que esta unificación o aproximación no aparece como una tarea fácil, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de las circunscripciones y a la del sistema o modo de escrutinio. Teniendo en cuenta este factor, la solución radica en encontrar un sistema electoral europeo mixto, es decir, un sistema que respeta aquellos elementos fuertemente arraigados, incluso constitucionalizados, del derecho electoral de los distintos países, pero que sea, a su vez, lo más uniforme posible, pues, en relación con la situación actual, la uniformidad que podría alcanzarse es considerablemente grande.

Para cumplir nuestro objetivo, dividiremos este artículo en siete apartados o capítulos. Así, después de esta introducción haremos referencia a los antecedentes históricos de la idea de conseguir un procedimiento electoral uniforme

para las elecciones al Parlamento Europeo, para pasar a analizar, posteriormente, las constantes (cap. 3) y las variables (cap. 4) de los sistemas electorales de los diversos Estados comunitarios para las elecciones europeas y los proyectos uniformadores que han surgido en el seno del Parlamento Europeo desde su elección por sufragio universal directo (cap. 5). Finalmente haremos una referencia a la situación española ante las elecciones al Parlamento Europeo (cap. 6), y dedicaremos un último capítulo (cap. 7) a establecer unas conclusiones y analizar las actuales perspectivas en relación con este tema.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Ya al tratado de París, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), establecía, en su artículo 21, una Asamblea constituida por delegados que los Parlamentos designarían de entre sus miembros una vez al año, o que se elegirían por sufragio universal directo, según el procedimiento fijado por cada Alta Parte Contratante (3).

Posteriormente, los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), firmados en marzo de 1957, establecían también, en sus artículos 138 y 108, respectivamente, una Asamblea constituida por delegados designados por los Parlamentos de entre sus miembros según el procedimiento fijado por cada Estado miembro. Sin embargo, en estos dos tratados se añadía un párrafo en los citados artículos según el cual «la Asamblea elaborará proyectos encaminados a permitir la elección por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros» (4).

En todo caso, hay que poner de relieve que en esta época (1957) la elaboración de este proyecto era más viable que en la actualidad, pues los seis Estados que formaban la Comunidad Europea entonces (los tres del Benelux, Francia, Italia y la RFA) tenían un sistema de escrutinio proporcional.

Posteriormente, en 1958, la Francia del General De Gaulle y la V República instauraría en todo su territorio el sistema mayoritario (5). Y el 1 de enero de 1973 se agravaría el problema al ingresar el Reino Unido, pues en una parte de su territorio —Gran Bretaña— la elección es también mayoritaria.

Estas fueron las razones, entre otras, de que durante 27 años el sistema continuara siendo indirecto, surgiendo diversos problemas de representatividad

(3) Vid. Tratado constitutivo de la CECA. *Boletín de las Comunidades Europeas*, p. 4, núm. 1 enero-febrero. Madrid, 1986, Publicaciones de las Cortes Generales.

(4) Vid. Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA. *Boletín de las Comunidades Europeas*, pp. 56 y 119 respectivamente, núm. 1 enero-febrero. Madrid, 1986, Publicaciones de las Cortes Generales.

(5) En 1951 Francia adopta un complejo sistema electoral para elegir la Asamblea Nacional, combinando el sistema proporcional y el mayoritario, para, en 1958, adoptar el sistema mayoritario hasta las últimas elecciones legislativas, en las que se implanta de nuevo el criterio proporcional. Vid. a este respecto NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 284.

ante el vacío legal que, en este aspecto, presentaban los tratados constitutivos: en primer lugar, no se regula si los parlamentarios designados por los Parlamentos debían proceder de las dos Cámaras de cada Estado o sólo de una de ellas, ante lo cual cada Parlamento adoptó un sistema distinto: Italia, cuyo sistema electoral es prácticamente idéntico para ambas Cámaras, envía igual número de diputados que de senadores (18 de cada Cámara), Alemania designa a sus 36 parlamentarios entre los miembros del Bundestag (Cámara baja), Francia sobrerrepresenta a su Cámara baja designando 24 diputados y 12 senadores, etc.; en segundo lugar, dado que tampoco es preveía cuál sería el sistema de elección dentro de las Cámaras, en algunos Estados los partidos mayoritarios del centro intentaron marginar a partidos comunistas (PCF o PCI) o neofascistas (MSI), empleando un método mayoritario (6).

Mientras tanto el Parlamento Europeo, asumiendo el mandato de elaborar una ley uniforme de sufragio universal directo, elaboró varios proyectos: desde el proyecto Teitgen de 1952, en el que se pretende universalizar el criterio de proporcionalidad, hasta los proyectos más realistas Dehousse, en 1960, y Patijn, en 1974, en los que se pospone temporalmente, ante los problemas citados, la cuestión de la uniformidad, para conseguir que pudieran celebrarse lo antes posible las elecciones directas (7).

Fue la Francia de De Gaulle la que más se opuso al principio uniformador; oposición debida fundamentalmente al especial concepto que el citado hombre de Estado tenía de la soberanía. Así, el simple hecho de que el proyecto Dehousse fijara un plazo para lograr la uniformidad —en las segundas elecciones directas—, dio lugar a una sentencia del Consejo Constitucional francés ante la posible futura creación de circunscripciones territoriales transfronterizas basadas en criterios históricos o lingüísticos.

Otro tema polémico, tanto en los debates del Parlamento como en los del Consejo, fue el de la atribución de escaños a cada Estado. Ante la disparidad de criterios e intereses se decidió combinar el principio de representación territorial con el de representación de los ciudadanos, lo que explica la sobrerrepresentación de los pequeños Estados y la subrepresentación de los grandes (así, mientras que Luxemburgo cuenta un escaño por cada 60.000 habitantes, Italia cuenta con uno por cada 699.000 habitantes) (8). Por otra parte, a pesar de ser la RFA el país más poblado de los cuatro Estados más grandes, se llegó al principio de acuerdo, fundamentalmente debido a la presión de Francia, de que cada uno de los dichos cuatro Estados contara con 81 representantes en el Parlamento.

(6) Sobre este tema vid. *Los Parlamentos Nacionales de la Europa Comunitaria y el Parlamento Europeo*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

(7) Sobre estos proyectos se puede consultar la obra de BURBAN, J. L., y GINESTET, P.: *Le Parlement Européen*, París, P.U.F., 1981, pp. 13 y ss.; y la recopilación de textos traducidos al castellano de SUBIRATS, J., y VILANOVA, P. (eds.): *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 57 y ss.

(8) Vid., en relación con esta cuestión, DANKERT, P. y otros: *Le Parlement Européen*, París, Económica, 1984, pp. 20-21.

Finalmente, el 14 de enero de 1975, el Parlamento Europeo aprobó el segundo proyecto Patijn, que una vez modificado y aprobado por el Consejo se convirtió en el «Acta Relativa a la Elección de los Representantes en la Asamblea por Sufragio Universal Directo», de 20 de septiembre de 1976, y que fue enviado a los respectivos Parlamentos nacionales para que procedieran a su ratificación.

3. CONSTANTES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS DIVERSOS ESTADOS MIEMBROS PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

En primer lugar, hay que señalar que la escasa uniformidad existente es básicamente la que establece el citado Acta; que consta de una Decisión del Consejo, el acta en sí —compuesta por 16 artículos—, dos anexos y una declaración unilateral de la RFA (9); y cuyo contenido se puede dividir en tres partes:

1) Una primera parte formada por una serie de principios generales del derecho electoral actual, como son el principio del sufragio universal (art. 1); el del mandato representativo de los diputados, los cuales gozan de plena autonomía en sus decisiones sin estar vinculados a sus electores por un mandato imperativo (art. 4.2) (10); el del voto único, no plural, siguiendo el principio de «un hombre, un voto» (art. 8); y el de incompatibilidad de la calidad de diputado con otros cargos (salvo el de parlamentario nacional, expresamente permitido en el art. 5) (art. 6).

2) Una segunda parte formada por una serie de normas mínimas uniformadoras necesarias para que la elección sea verdaderamente directa y común a todos los países: el número de escaños asignados a cada Estado (art. 2); los cinco años de duración de la legislatura (art. 3); la compatibilidad con el cargo de parlamentario nacional, a pesar de que algunos Estados declaren, unilateralmente, incompatibles ambas funciones (art. 5); el que el Consejo no fije un día concreto para la elección, sino que da un amplio margen de cuatro días (de jueves a domingo) con el fin de que cada país fije la fecha según su respectiva tradición electoral (art. 9); la competencia del Parlamento, y no del Consejo, en lo relativo a la interpretación de los principios del Acta (art. 11); y la competencia de cada Estado para establecer el método de nueva designación para cubrir los posibles escaños vacantes durante la legislatura (art. 12).

3) Una tercera parte compuesta por las excepciones planteadas por algunos Estados, tanto en relación con el articulado del Acta como en relación con su posible interpretación: Dinamarca se declaró competente para fijar las fechas

(9) Acta relativa a la Elección de los Representantes en la Asamblea por sufragio universal directo. BCE, enero-febrero de 1986, Madrid, Cortes Generales.

(10) Este principio, constitucionalizado en todos los Estados modernos y cuyo cumplimiento es, por tanto, inusual, fue, en alguna medida, conflictivo en el seno del Parlamento Europeo, al acordar el partido del actual Primer Ministro francés J. Chirac (UDF), la adopción entre sus representantes de un sistema rotativo durante los cinco años de legislatura, obligándolos a dimitir antes de que finalizara la misma, para evitar la «contaminación del virus de la integración». Vid. DAN-KERT, P., *op. cit.*, p. 22.

de las elecciones en Groenlandia (11); el Reino Unido limitó la aplicación del Acta a la metrópoli, excluyendo al resto de los Estados de la Commonwealth; y se establece que los tres representantes de Berlín occidental no se elegirán directamente, sino a través del Parlamento de esta ciudad, en virtud del Acuerdo Tripartito de 3 de septiembre de 1971, por el que este Land posee un status jurídico distinto al del resto de la federación (12).

A pesar de las críticas que pueden hacerse a este Acta, fundamentalmente en lo que se refiere a sus limitaciones y omisiones, de un análisis profundo de su contenido se desprende la existencia de dos elementos positivos de la misma: en primer lugar, aún tratándose de un texto fundamentalmente pragmático, que con la intención de conseguir unos acuerdos mínimos para poder celebrar elecciones directas aplaza el debate sobre la cuestión de la uniformidad, en absoluto renuncia a la consecución de esta última, emplazando de nuevo al Parlamento a que elabore un procedimiento electoral uniforme (art. 7.2); y, en segundo lugar, su importancia es grande en la medida en que posibilita la primera elección directa de un Parlamento supranacional, reforzando sustancialmente el proceso de integración comunitaria y la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de los países comunitarios, mediante el voto, de poseer una ciudadanía común.

Finalmente, hay que señalar que en el posterior desarrollo legislativo electoral, aún existiendo diferencias básicas entre las legislaciones de los diversos Estados —como posteriormente veremos—, se observa, paralelamente, una aproximación entre las diferentes normativas, como lo demuestra el hecho de haber conseguido universalizar la edad de sufragio activo a los 18 años en los doce Estados actualmente miembros de la Comunidad, tras la promulgación de la nueva ley electoral griega.

4. VARIABLES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

La normativa interna promulgada por cada Estado, con posterioridad a la aprobación del Acta de 1976, será el reflejo de la adaptación de las directrices comunitarias a la respectiva tradición jurídico-electoral de cada país.

Así entre septiembre de 1976 y febrero de 1979, progresivamente los 9 Estados comunitarios van aprobando sus respectivas leyes electorales (12 bis), para poder hacer posible las primeras elecciones directas. Una vez constituido, el Parlamento Europeo, asumiendo el mandato conferido, no sólo por los tratados de Roma sino también por el Acta anteriormente estudiada, elaborará varios

(11) Groenlandia, sobre la base del resultado de un referéndum celebrado en su territorio, dejó de ser parte de la Comunidad Europea desde enero de 1985.

(12) Vid. *Berlín*, editado por la Oficina de Prensa e Información del Estado de Berlín, 1979, pp. 26-27.

(12 bis) Descripción de los debates y aprobación de las 9 leyes electorales. Vid. BURBAN, Jean Louis: *Le Parlement Européen et son election*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 135 y ss.

HACIA UNA LEY ELECTORAL UNIFORME PARA LAS ELECCIONES...

proyectos de ley electoral uniforme; proyectos que analizaremos en el siguiente capítulo.

La característica básica diferenciadora entre los diversos tipos de sistemas electorales radica en el modo de escrutinio, pues la elección de una fórmula mayoritaria o proporcional no sólo responde a tradiciones histórico-políticas distintas, sino que condiciona, en mayor o menor medida, los restantes elementos del sistema electoral: tamaño de las circunscripciones, forma de expresión del voto, etc. Por estas razones, la mayoría de los científicos sociales expertos en temas electorales —Nohlen (13), Rose (14), Sartori (15), Duverger (16), etc.— utilizan sinónimamente los conceptos de sistema electoral y modo de escrutinio.

Lo hasta aquí dicho explica que el modo de escrutinio sea uno de los elementos comunes que debe tener un sistema electoral para que pueda ser considerado como uniforme.

Además de presentar este elemento común, un sistema europeo uniforme debería considerar las actuales fronteras como simples divisiones administrativas, dejando abierta la posibilidad, a nivel territorial, de formar circunscripciones no coincidentes con estos límites, así como la posibilidad, en relación con la representación de la población, de que cualquier ciudadano pueda ejercer el sufragio pasivo en todo el territorio comunitario.

En el cuadro adjunto se recogen las características básicas del sistema electoral de cada uno de los doce países comunitarios, comparándolas con las del proyecto Bocklet, al que haremos posteriormente referencia (17).

El hecho de incluir en dicho cuadro los dos Estados en los cuales todavía no existe una legislación específica para las elecciones europeas —España y Portugal—, obedece a que las características recogidas en el cuadro pasarán con gran probabilidad a formar parte de dicha normativa específica, máxime cuando, en dichos Estados, parte de sus sistemas electorales se ha constitucionalizado. Así, en España, tanto la equiparación del sufragio activo con el pasivo (art. 68.1), como la representación proporcional para el Congreso (art. 68.3) y los Parlamentos Autónomos (art. 152.1), forman parte del texto constitucional.

Por lo que respecta a Portugal, su actual Constitución de 1976, reformada en 1982, contempla el sufragio activo (art. 49.1); el sufragio pasivo para elecciones legislativas (art. 153); la proporcionalidad y el sistema D'Hondt (art. 155.1); y la posibilidad, mediante desarrollo legislativo ulterior, de fijar barreras mínimas de porcentajes de votos para obtener escaño (art. 155.2).

Los otros aspectos incluidos en el cuadro con relación a estos dos Estados los encontramos en sus respectivas normas electorales específicas (18).

(13) Vid. NOHLEN, D., *op. cit.*

(14) Vid. ROSE: «Elections and electoral systems: choices and alternatives», en *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University, 1983.

(15) Vid. SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

(16) Vid. DUVERGER, M.: *Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

(17) Dictamen del Sr. Bocklet en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre un proyecto de procedimiento electoral uniforme para la elección de los diputados al Parlamento Europeo, doc. A 2 - 1/85.

(18) Estas normas son: en el caso español, la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio; del Régimen

A continuación pasamos a desarrollar los elementos más significativos del actual derecho electoral comparado europeo: el voto obligatorio o no obligatorio, las circunscripciones, la presentación de candidatos, la edad para tener derecho de sufragio, el derecho de voto, la fórmula de expresión del voto y el escrutinio (19).

1) El voto obligatorio

Nohlen demuestra empíricamente la influencia del voto obligatorio sobre el aumento de la participación, así como sobre el aumento de la cantidad de votos nulos (20). Lo que sin embargo resulta menos evidente es su justificación ético-política: este principio, que nace en un sistema como el de la democracia directa ateniense —en el que, al fundirse gobernante y gobernados, se considera incívico al que no participa en la elección—, se va resquebrajando con el transcurso de la historia y el progresivo distanciamiento entre electores y elegidos, así como por la influencia de las ideologías liberales y, sobre todo, libertarias, por lo que hoy en día no forma parte del ordenamiento jurídico de la mayoría de los Estados (21).

En la actualidad existe el voto obligatorio en cinco países comunitarios —Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal— aunque las penalizaciones por no ejercer el deber del voto son muy diferentes, desde el caso de Luxemburgo, con multas y penas mayores en el caso de reincidencia, hasta el caso de Grecia, donde la obligatoriedad es relativa dado el gran número de atenuantes y excepciones.

Electoral General, BOE núm. 147 de 20 de junio de 1985; y, en el caso de Portugal, el Decreto-Ley núm. 93 - A/76: Lei eleitoral.

(19) Las leyes electorales de los otros Estados comunitarios son las siguientes: 1) Bélgica: Ley de 16 de noviembre de 1978 relativa a las elecciones del Parlamento Europeo; 2) Dinamarca: Ley núm. 15 de 1 de enero de 1978 relativa a representantes daneses en el Parlamento Europeo; 3) Francia: Ley 77-729 de 7 de julio de 1977; Decreto 79-160 de 26 de febrero de 1979 y Ley 79-563 de 6 de julio de 1979, sobre elección y asignación de representantes en la Asamblea de la CEE; 4) Reino Unido: Ley de elecciones a la Asamblea Europea de 1978; 5) Grecia: Ley 1180/81 de 17 de julio, de elecciones a la Asamblea Europea; 6) Irlanda: Ley para la elección de la Asamblea Europea de 1977; 7) Italia: Ley 18, de 24 de enero de 1979, sobre elecciones de representantes de Italia en el Parlamento Europeo; 8) Luxemburgo: Ley de 25 de febrero de 1979 relativa a la elección directa de representantes luxemburgueses al Parlamento Europeo, Ley de 25 de febrero de 1979 relativa a la organización de elecciones simultáneas para el Parlamento Europeo y la Cámara de Diputados, Ley de 14 de marzo de 1984 completando y modificando la ley electoral y la ley de 25 de febrero de 1979 relativa a la elección directa de representantes al Parlamento Europeo, y Ley de 14 de marzo de 1984 que completa la ley electoral y por la que se organiza el voto por correspondencia para las elecciones legislativas y europeas; 9) Países Bajos: Ley de 13 de diciembre de 1978 reguladora de las elecciones en los Países Bajos de los miembros del Parlamento Europeo, texto revisado por Ley de 30 de mayo de 1979, y Ley de 27 de enero de 1982 por la que se modifican las disposiciones en materia de convocatoria de la Ley de Elecciones europeas; y 10) R.F. de Alemania: Ley electoral europea (EuWG) de 16 de junio de 1978.

(20) Para ello se basa en datos de Bélgica, Luxemburgo, Italia y Australia. Vid. NOHLEN, D., *op. cit.*, p. 77.

(21) Vid. ESTEBAN, J. de, y otros: *El proceso electoral*, Barcelona, Labor, 1977, p. 64.

2) Circunscripciones

La división territorial está en función tanto del sistema de escrutinio (caso de Irlanda y Reino Unido), como de la interpretación del texto constitucional (caso de Francia) o de las razones lingüísticas (caso de Bélgica). Además, también está en función, lógicamente, de que se trate de un tipo de Estado unitario, federal, etc.

En general, exceptuando Francia, los Estados de menor extensión son los que adoptan un sistema de circunscripción única.

Tanto en Italia como en Alemania Federal, aunque sus respectivos territorios están divididos en circunscripciones, el recuento de votos se efectúa, en su primera etapa, a nivel nacional.

Un caso específico es el de Bélgica, donde existen tres circunscripciones: la flamenca, en la zona de lengua holandesa; la valona, en las zonas de lengua alemana y francesa; y el distrito de Bruselas, cuyos electores pueden votar tanto acandidatos valones como a flamencos.

En España, es en esta cuestión en la que se centra actualmente la mayor polémica sobre la futura ley electoral, dado que de seguir criterios puramente proporcionales (ley D'Hondt y circunscripción única), los partidos de implantación nacionalista (PNV, CiU, HB, etc.) verían reducido su número de escaños; y, si se adoptan como circunscripciones las Comunidades Autónomas, el índice de proporcionalidad sería muy bajo, primándose excesivamente a los partidos más votados.

En definitiva, y dejando al margen los argumentos de técnica representativa, el fondo político de este debate reside en la propia estructura federal o unitaria del Estado.

3) Presentación de candidatos

El papel de los partidos también varía en relación con este aspecto, pues mientras en cuatro Estados —Dinamarca, RFA, Grecia y Portugal— sólo ellos pueden presentar candidaturas, en otros, como Irlanda, no sólo no son imprescindibles los partidos, sino que además junto al nombre del candidato no tiene porqué figurar el nombre de ningún partido.

Aparte de las firmas, en Francia, Reino Unido, Países Bajos e Irlanda los partidos o grupos de electores sin representación parlamentaria han de depositar una fianza que les será devuelta únicamente si la candidatura obtiene un número mínimo de votos.

4) Edad del derecho de sufragio

La edad mínima para poder votar, es decir, para ejercer el sufragio activo, es la misma, en la actualidad, en los doce Estados comunitarios: 18 años; aunque en las primeras elecciones en Grecia dicha edad eran los 20 años. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el sufragio pasivo —derecho a ser elegible—, existiendo en esta materia una gran disparidad: desde aquellos países que establecen la edad de 25 años —Países Bajos, Italia y Grecia—, hasta los que la establecen en 18 —Dinamarca, RFA y España—, pasando por Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Portugal —que establecen la edad mínima para el sufragio pasivo en 21 años— y por Francia, donde la edad mínima es en este caso de 23 años.

5) Derecho de voto

La relación entre derecho de sufragio activo y nacionalidad o residencia también ofrece una gran diversidad entre los distintos Estados, pudiendo considerarse tres casos:

a) En dos Estados —Bélgica y Reino Unido— sólo pueden votar los ciudadanos que cumplan el doble requisito de poseer la nacionalidad y la residencia en los respectivos países.

b) En Dinamarca, Francia, RFA, Grecia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos son electores, además de los incluidos en el caso anterior, aquéllos que tengan la nacionalidad respectiva, aunque residan en otro país comunitario.

c) Tan sólo en dos países —Irlanda y los Países Bajos— pueden ejercer el derecho de voto los nacionales de otro Estado comunitario pero residentes en el país de que se trata, a condición, como es natural, de que no voten en su país de origen.

6) Fórmula de expresión del voto

Este elemento del sistema electoral también se presenta, en los distintos Estados comunitarios, de diversas formas; formas cuyo fundamento ético-político radica en la mayor o menor posibilidad de que el deseo del elector pueda plasmarse en la composición del cuerpo legislativo. Así, según se vote a una persona o a una candidatura o partido, tendremos voto personal o de lista, aunque siempre se puede dar la combinación de ambas fórmulas.

La lista puede ser, a su vez, cerrada y bloqueada —como es el caso de España y Portugal, Francia, la RFA y Grecia—, teniendo el elector que depositar la papeleta sin modificarla en absoluto; o cerrada pero no bloqueada —caso de Bélgica, Dinamarca, Italia y los Países Bajos—, pudiendo el elector ordenarlas según sus preferencias, enumerando a los diversos candidatos (voto preferencial).

Entre los Estados con voto de lista en los que el elector tiene más libertad para plasmar sus preferencias en la papeleta, figura Luxemburgo, donde, además de voto preferencial, existe el «panachage» —posibilidad de mezclar candidatos de varias listas en el mismo voto—; y el voto múltiple —donde cada elector dispone de tantos votos (seis) como escaños corresponden al país.

Otro Estado con normas específicas es Italia, donde el número de votos preferenciales depende de la magnitud de la circunscripción, siendo posible, dado que, como ya hemos visto, el recuento de votos en una primera etapa se efectúa a nivel nacional, que un mismo candidato se presente por varias circunscripciones (22).

La segunda modalidad —el voto personal— se da en los dos Estados comunitarios insulares, aunque con características distintas en cada uno de ellos.

En Irlanda, el votante utiliza una amplia papeleta en la que figuran los nombres de todos los candidatos, además de su dirección y profesión, pero no necesariamente el partido al que pertenecen. El elector numera los nombres que desea mediante el voto preferencial («single transferable vote»). Esto es así también en el territorio de Irlanda del Norte (23).

En Gran Bretaña el voto es también personal pero, a diferencia de Irlanda, se elige un candidato por cada una de las 78 circunscripciones, con lo cual el elector tiene menos posibilidades de plasmar exactamente sus preferencias.

El siguiente esquema puede aclarar en alguna medida lo anterior:

| | | |
|----------------------------|---|---|
| Voto de lista | { | cerrada y bloqueada |
| | | cerrada y no bloqueada: voto preferencial |
| | | abierta: panachage |
| Voto nominal o personal | { | single transferable vote (Irlanda) |
| | | simple majority system (Gran Bretaña) |

7) Escrutinio

a) Barrera legal para la obtención de escaño:

La base filosófico-política de la existencia de esta barrera reside en la intención de evitar el pluripartidismo extremo, que puede ser causa de ingobernabilidad.

(22) En Italia, la división por circunscripciones se hace sobre la base de razones estrictamente geográficas y no por motivos histórico-políticos. Las cinco zonas y el número de votos preferenciales admitido en cada una de ellas son: 1) Italia nor-occidental (Piamonte, Valle de Aosta, Liguria y Lombardia): 3 votos; 2) Italia nord-oriental (Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia y Emilia-Romagna): 2 votos; 3) Italia central (Toscana, Umbria, Marche y Lazio): 2 votos; Italia meridional (Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria): 2 votos; y 5) Italia insular (Sicilia y Cerdeña): 1 voto.

(23) Vid. GEORGEL, J., y otros: *Les régimes électoraux dans la Communauté Européenne*, París, Cujas, 1979, p. 108.

El ejemplo histórico más típico de esto lo constituyó el fracaso de la República alemana de Weimar, lo que explica la existencia de esta barrera en la actual RFA. También Francia posee en la actualidad esta norma aunque, desde nuestro punto de vista, estas cuotas mínimas, además de tener un dudoso carácter democrático, son innecesarias en un Parlamento como el Europeo del que, hoy por hoy, no ha de surgir ningún gobierno.

Además, si en todos los procesos electorales existe, como es natural, una barrera técnica, en las elecciones europeas el pequeño número de escaños a cubrir en los Estados de menor población hace aumentar el porcentaje del margen: Luxemburgo 16,7, Irlanda 6,5, Dinamarca 6, etc.

b) Sistema de escrutinio:

En relación con este elemento, íntimamente ligado con la fórmula de expresión del voto, también encontramos una gran diversidad entre los distintos Estados miembros, de ellos solo la parte del Reino Unido constituida por Gran Bretaña adopta el sistema mayoritario, que describiremos más adelante, el resto de Estados el proporcional.

Dentro de este último sistema nos encontramos dos métodos matemáticos para convertir votos en escaños:

1.º El de los divisores también llamado de los números más altos, consiste en dividir el número de votos válidos obtenidos por cada partido en cada circunscripción por una serie numérica creciente según diversas fórmulas: «D'Hondt divisores 1-2-3-4, etc.; St. Lague 1-3-5-7; Imperiali 2-3-4-5, etc. Los escaños se adjudicarán en función de los cocientes más altos obtenidos por cada candidatura.

2.º El del cociente electoral, que consiste en dividir el número de votos válidos entre el número de escaños a cubrir en cada circunscripción, obteniendo así el citado cociente electoral. Posteriormente se atribuirán tantos escaños como veces el cociente así obtenido esté incluido en el número de votos de cada candidatura. Como en el método anterior también encontramos algunas variantes de este sistema:

$$\text{Cociente o cuota Hare} = \frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños}}$$

$$\text{Cociente Hagenbech-Bischoff} = \frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños} + 1}$$

$$\text{Cociente o cuota Droop} = \left(\frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños} + 1} \right) + 1$$

Una descripción más detallada de estos sistemas aparte de que nos alejaría del objeto de este trabajo, la podemos encontrar en diversos manuales (24).

(24) Vid. el libro de D. NOHLEN ya citado, que sigue siendo, actualmente, la obra más completa traducida al castellano sobre sociología electoral comparada.

Aparte de cuestiones numéricas, la diferencia básica entre los dos métodos, radica en que mientras con el del cociente electoral se intenta buscar la mayor proporcionalidad entre porcentaje de votos y escaños, con el método de los divisores siempre se beneficia a las candidaturas más votadas.

En la mayoría de los países comunitarios —Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania Federal, Luxemburgo, Países Bajos, España y Portugal— se utiliza el método de divisores D'Hondt:

En Grecia e Italia para un primer reparto de escaños se utiliza la fórmula Hare, pero dado que con este sistema siempre quedan escaños sin atribuir, posteriormente mientras que en Italia se emplea el método de los restos más elevados, ponderando por supuesto los votos preferenciales, así como el doble recuento estatal-regional, en Grecia se dividen los votos sobrantes del primer reparto entre el número de escaños no cubiertos más uno, obteniendo así un nuevo cociente de reparto (la fórmula Hagenbach-Bischoff ya descrita).

Irlanda puede que tenga el sistema más peculiar y a la vez más complejo, pues su base filosófico-política radica en la personalización del voto, intentando acercar a electores y elegidos sin mediación de partidos políticos, aunque la práctica electoral haya demostrado que los electores tiendan a expresar sus preferencias por los partidos. Como fórmula de reparto se utiliza en un primer nivel la cuota Droop ya descrita, para posteriormente tener en cuenta, los votos preferentes para atribuir los escaños no cubiertos (25).

Un caso atípico dentro de la Comunidad lo constituye el Reino Unido, que se divide en 79 circunscripciones, de las cuales 78 pertenecen a Gran Bretaña (66 a Inglaterra 8 a Escocia y 4 a Gales) y 1 a Irlanda del Norte. Los tres representantes de la circunscripción irlandesa se eligen por el mismo sistema que los del resto de Irlanda y los 78 restantes se eligen en distritos uninominales, por mayoría simple y a una sola vuelta; dándose el hecho, curioso para una mentalidad continental de lista-sistema proporcional, pero perfectamente normal para el mundo anglosajón, de que, por ejemplo, en las pasadas elecciones de 1984, candidatos con tan sólo un 31 % de votos conseguían ganar el escaño de algunos distritos, quedándose el 70 % de los votos restantes sin representación parlamentaria (26).

Retomando el hilo histórico, la oposición de los diversos Estados a los proyectos uniformadores que posteriormente veremos, durante los últimos años en el seno del Consejo, se puede resumir como sigue:

- El Reino Unido plantea, antes que nada, su oposición tanto a la reforma o a la ampliación del acta de septiembre de 1976, como a la utilización del término «parlamentario», mostrando su preferencia por el de «miembro de la Asamblea». Por supuesto, también se opone a la proporcionalidad.
- Luxemburgo e Irlanda se oponen al sistema de listas cerradas.

(25) Vid. DANKERT, P., *op. cit.*, p. 44. Sobre la descripción del voto simple transferible, la obra más completa sigue siendo, en nuestra opinión, la de DUNLOP, F., y NEALON, T.: *Nealon's Guide to the 21. St. Dail and Senado*, Dublín, 1977.

(26) Vid., sobre esto, WOOD, A. (ed.): *The Times Guide to the European Parliament*, Londres, Times Books, 1984, p. 78.

- Francia, por los motivos anteriormente descritos, se opone a la posibilidad de creación de circunscripciones.
- Finalmente, tanto Italia como Irlanda son partidarios de acortar de 4 a 2 los últimos días de la semana hábiles para la celebración común de las elecciones europeas.

Resumiendo lo hasta aquí dicho, podemos establecer una primera división entre dos sistemas opuestos:

1) El modelo Westminster anglosajón, que tiene en cuenta, más que el principio de representar a todos los ciudadanos, el de conseguir mayorías amplias para lograr gobiernos fuertes y estables, con un sistema electoral de sufragio mayoritario simple a una sola vuelta y en circunscripciones pequeñas uninominales con voto personal.

2) El modelo continental, preocupado por representar lo más fielmente posible al cuerpo electoral en el órgano legislativo, con elección proporcional, en circunscripciones grandes y con voto de lista.

La isla de Irlanda representa un caso mixto, con voto personal y escrutinio proporcional.

5. LOS PROYECTOS UNIFORMADORES

Como ya hemos señalado anteriormente, el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo, en 1979, elaboró varios proyectos uniformadores de los sistemas electorales, siguiendo el mandato conferido por los tratados de Roma y por el acta de 1976. Dos de estos proyectos serían sometidos a la decisión del Consejo.

El primero de ellos, presentado por el diputado de centro-derecha francés Jean E. Seitzinger, como ponente de la Comisión de Asuntos Políticos, fue aprobado en marzo de 1982 por el Parlamento y rechazado por el Consejo posteriormente (27).

En este apartado nos centraremos, consecuentemente, en el proyecto más reciente, preparado también por esta comisión y presentado al Parlamento por el demócratacristiano alemán, Reinhold Böcklet, en diciembre de 1984, durante la actual legislatura (28).

Hay que poner también de relieve que, paralelamente, el Parlamento aprueba, el 14 de febrero de 1984, por una gran mayoría, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (29), que constituye un paso esencial en el proceso de unifica-

(27) El texto de este proyecto y una amplia exposición de motivos se puede encontrar en Documents de séance, 27 de février 1982, Doc. 1-988/81/B-C, Parlement Européen. Como bibliografía puede verse: DANKERT, P., *op. cit.*, pp. 59 y ss.; GASOLIBA, C.: *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Tibidabo, 1986, pp. 22-24; y *Parlement Européen, Une Assemblée en pleine évolution, trente ans de Parlement Européen*, Luxemburgo, Parlamento Europeo. Direction Générale de la Recherche et de la Documentation, 1983, p. 48.

(28) Vid. cita núm. 17.

(29) El texto de este proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, en *Bol. CE*, 2/1984, pp. 8 y ss.

ción al dotar al Parlamento de un auténtico poder legislativo y establecer, en su artículo 14, un mandato de elaborar un proyecto de ley electoral uniforme.

Las propuestas de este proyecto uniformador —el Proyecto Bocklet— en relación con los distintos elementos del sistema electoral enumerados anteriormente son las siguientes:

1) En relación con el voto obligado, el proyecto no establece nada en su articulado, dejándolo a la apreciación de cada Estado (30).

2) La cuestión de las circunscripciones también la deja a la apreciación de cada Estado (art. 4.1).

3) Por lo que se refiere a la presentación de candidatos, el proyecto no limita esta posibilidad a los partidos políticos sino que también prevé la posibilidad de las firmas (art. 4.4).

4) En relación con la edad para ejercer el derecho de sufragio, la fija en 18 años, tanto para el sufragio activo (art. 2.1) como para el sufragio pasivo (art. 3.1).

5) En lo que respecta al derecho de voto, aunque hace coincidir este derecho con la nacionalidad cada elector vota en su país de origen, independientemente de dónde resida— (art. 2), también deja abierta la posibilidad del derecho a votar de los residentes aunque no posean la nacionalidad del país donde votan (art. 2.3).

6) Por lo que se refiere a la fórmula de expresión del voto, el proyecto establece el voto de lista (art. 4.1), aunque dejando a la apreciación de cada Estado la modalidad de la misma (art. 5.2).

7) En relación con el sistema de escrutinio, admite, por un lado, la imposición de barreras siempre que ésta no sobrepase el 5 % (art. 6.1), y establece, por otro lado, el sistema de escrutinio proporcional por la ley D'Hondt (art. 5.1.).

Como conclusión podemos señalar que el proyecto Bocklet, si bien es uniformador en algunos aspectos —sistema proporcional mediante ley D'Hondt, 18 años para el sufragio activo y pasivo, voto de lista—, en demasiados aspectos deja la modalidad de los diferentes elementos del sistema electoral a la libre apreciación de cada Estado, por lo que difícilmente puede hablarse de un sistema uniforme.

En todo caso, y a pesar de su moderación, el proyecto Bocklet fue rechazado por el Consejo en marzo de 1985 (31).

6. LA SITUACION ESPAÑOLA ANTE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Tanto España como Portugal se encuentran en la actualidad en una situación especial, ya que son Estados miembros de pleno derecho de la Comunidad Europea pero sus diputados en el Parlamento Europeo no han sido elegidos por sufragio universal directo.

(30) Vid. Documents de séance, 22 mars 1985, Doc. A-2 - 1/85, Parlamento Europeo, 1985, pp. 7-11.

(31) Ibid.

En el caso español, en concreto, los diputados han sido designados por el Parlamento nacional en aplicación del artículo 28 del Acta relativa a la Adhesión de España y Portugal, que entró en vigor el 1 de enero de 1986. Estos diputados europeos deberán mantener su condición de tales hasta que sean elegidos otros por sufragio universal directo. De acuerdo con una interpretación literal del citado artículo del Acta de Adhesión, no cabe la designación de otros parlamentarios, ya que el texto del mismo es taxativo a este respecto: «En el transcurso de los dos primeros años siguientes a la adhesión, cada uno de los nuevos Estados miembros procederá a la elección por sufragio universal directo (...) de sus representantes en el Parlamento Europeo. Su mandato expirará al mismo tiempo que el de los representantes elegidos en los Estados miembros actuales para el período quinquenal en curso».

En España, al no existir todavía una ley electoral para las elecciones al Parlamento Europeo aprobada cuando tuvieron lugar las elecciones legislativas de 22 de junio de 1986, no se pudo aprovechar la ocasión para llevar a cabo simultáneamente las elecciones a dicha institución europea, de tal forma que los actuales diputados designados desde comienzos del año deberán seguir siéndolo hasta que se celebren unas nuevas elecciones internas al Parlamento Europeo dentro del plazo señalado por el Acta de Adhesión. Y esto es así aunque los actuales parlamentarios europeos no hayan sido elegidos diputados o senadores en las recientes legislativas españolas (como así ha sido, ya que en la mayoría de los casos estos parlamentarios no se han presentado).

El antiguo reglamento interno aplicado antes de las primeras elecciones de 1979 establecía que no podía seguir siéndose parlamentario europeo a los seis meses de haber dejado de ser parlamentario nacional. No obstante, este precepto no es aplicable en la situación actual, tal y como pone de relieve un reciente dictamen de los servicios jurídicos del Parlamento Europeo (32).

Por otro lado, y a pesar de esta interpretación literal, no sería impensable que se tomara en España un nuevo compromiso político por el que se cambiara la representación en atención a los resultados de las elecciones celebradas el 22 de junio de 1986.

En cualquier caso, la ley electoral está por elaborar, siendo ésta una cuestión muy controvertida entre los diversos partidos políticos, y cuyo principal caballo de batalla es el tema de la circunscripción única, autonómica, o alguna solución mixta intermedia.

No sería mala cosa que cuando se celebren en España las elecciones al Parlamento Europeo se utilizara ya, como primer paso, una ley electoral uniforme, aunque no existiera la obligación de hacerlo así; o bien que la normativa española elaborada para llevar a cabo dichas elecciones tomara el mayor número posible de los elementos de esta futura ley electoral uniforme europea (33).

(32) En relación con el tema de los parlamentarios europeos vid. JOUVE, Edmond: *Les nouveaux parlementaires européens*, Economica, París, 1984.

(33) Sobre España ante las próximas elecciones europeas vid. LOPEZ NIETO, L., y RUIZ DE AZUA ANTON, M. A.: «Elecciones nacionales y elecciones europeas, dos aspectos aplicables a España: la exclusión del voto y la proporcionalidad», en AGUILAR, Luis (ed.): *Implicaciones consti-*

7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

De lo hasta aquí expuesto, el balance, en apariencia, parecería ser negativo, pues continuamente se observa la oposición del Consejo a todo proyecto mínimamente uniformador. No obstante, un análisis en perspectiva más profundo nos dará una imagen más exacta del problema.

En primer lugar, hay que poner de relieve que los actuales sistemas electorales europeos no son fruto de una improvisación sino que, como ya vimos, se enraizan en sólidos principios filosófico-políticos.

El sistema mayoritario fue el primero en utilizarse históricamente, por lo que no es extraño que esté arraigado en un país como Reino Unido, que fue uno de los primeros, tanto en establecer el Estado democrático de Derecho, como en conseguir un sistema electoral estable.

Con la democratización que supuso el sufragio universal, los Estados europeos, en un ambiente caracterizado por la preocupación de lograr el establecimiento de métodos proporcionales, verá surgir una serie de matemáticos —Victor D'Hont (1882), Hagenbach-Bischoff (1882)— que descubren nuevas fórmulas para traducir votos en escaños. Así, desde 1898 en Bélgica, los Estados van adoptando progresivamente este sistema (34).

Por otra parte, y a causa de esta arraigada tradición, los sistemas europeos son tan diversos como complejos, lo que constituye un problema para lograr compaginar todas las peculiaridades de cada país. Además, dado que, como ya hemos visto, los sistemas electorales se pueden considerar subsistemas de los respectivos sistemas sociopolíticos, la normativa electoral se ha constitucionalizado, en parte, en numerosos Estados europeos, lo que añade una dificultad más a las expectativas de unificación normativa.

Vistas las dificultades existentes, y con la necesaria perspectiva histórica, se puede afirmar que el balance final sobre el proceso que aquí analizamos es ciertamente positivo.

En primer lugar, se ha pasado, en tan sólo treinta años, de una Europa destruida física y moralmente por la guerra, a una Europa en la que se celebran, como consecuencia de todo el proceso de unificación (35), las primeras elecciones internacionales de la historia, lo cual no sólo da a la idea europea una nueva dimensión, sino que hace que la originalidad del sistema político creado por los Estados comunitarios sea apreciada y asimilada fuera de la Comunidad y del continente.

Además, estos avances no se pueden considerar como un elemento aislado sino que forman parte de todo un proceso dentro del cual destacan como hitos fundamentales la aprobación por el Parlamento Europeo del citado Proyecto de

tucionales y políticas del ingreso de España en la CE y su incidencia en las Comunidades Autónomas, San Sebastián, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986.

(34) Vid. NOHLEN, D., *op. cit.*, p. 58.

(35) Sobre este proceso vid. ALDECOA, F.: *La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985; y TRUYOL, A.: *La integración europea. Idea y Realidad*, Madrid, Tecnos, 1972.

ESTADOS

| ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL | ESTADOS | | | | | | | | | | | | RESUMEN DE LA NORMATIVA ACTUAL (Países con normas específicas) | PROYECTO BOCKET |
|----------------------------------|--------------------------|-----------|---------|------------------|--------|---------|--------|------------|--------------|-------------|---------------------------------|----------|---|--|
| | CON NORMATIVA ESPECIFICA | | | | | | | | | | SIN NORMATIVA Noviembre 1986 | | | |
| | Bélgica | Dinamarca | Francia | Alemania Federal | Grecia | Irlanda | Italia | Luxemburgo | Países Bajos | Reino Unido | España | Portugal | | |
| NUMERO DE ESCAROS | 24 | 16 | 81 | 81 | 24 | 15 | 81 | 6 | 25 | 81 | 60 | 24 | | |
| VOTO OBLIGATORIO (1) | SI | NO | NO | NO | SI | NO | SI | SI | NO | NO | NO | SI | 4 estados SI 6 estados NO | No lo contempla |
| CIRCUNSCRIPCIONES (2) | 3 | 1 | 1 | 1-11 | 1 | 4 | 5 | 1 | 1 | 79 | | | 6 estados circ. única 4 estados varias circ. | Lo deja a la apreciación de cada Estado (art. 4-1) |
| Presentación de candidatos (3) | Solo partidos | X | | X | X | NO | NO | NO | X | NO | NO | X | 4 estados | Tanto firmas |
| | También firmas | X | | X | | | X | X | X | X | X | | 6 estados | Como partidos (art. 4-1) |
| Edad del derecho de sufragio (4) | Activo | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 (art. 2-1) |
| | Pasivo | 21 | 18 | 23 | 18 | 25 | 21 | 25 | 21 | 25 | 21 | 18 | 21 | 2 → 18 4 → 21 1 → 23 3 → 25 |
| DERECHO DE VOTO (5) | (A) | X | | | | | | | | X | | | 2 | Derecho de voto en el país de origen independiente del país en el que se reside (art. 2) |
| | (B) | | X | X | X | X | NO | X | X | NO | | | 7 | |
| | (C) | | | | | | X | NO | X | | | | 2 | Posibilidad de derecho de voto también a residentes (art. 2-3) |

| FOPMULA DE EXPRESION DEL VOTO (6) | Lista cerrada con voto preferencial | Lista cerrada con voto preferencial | Lista cerrada y bloqueada | Lista cerrada y bloqueada | Lista cerrada y bloqueada | Personal sin papeletas de partidos con voto preferencial (single transferable vote) | Lista cerrada con voto preferencial | Lista abierta con voto múltiple y voto preferencial (Panachage) | Lista cerrada con voto preferencial | circu. individuales (Gran Bretaña) | Lista cerrada y bloqueada | Lista cerrada y bloqueada | 3 Lista cerrada y bloqueada 4 Lista cerrada con voto preferencial 1 Lista abierta con voto preferencial y Panachage | Voto de lista (art. 4-1) Dejando a la apreciación de cada Estado la modalidad de la misma (art. 5-2) | |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---|--|---|-------------------------------------|---|--|------------------------------------|---|---|---------------------------------|
| | | | | | | | | | | single transferable vote (Norte Irlanda) | | | | | |
| (7 A) BARRERA MINIMA LEGAL PARA OBTENER ESCARO | | | 5 % | 5 % | | | | | | | | | 8 NO 2 SI | Lo deja a la apreciación de cada Estado no sobrepasando el 5 % (art. 6-1) | |
| (7 B) SISTEMA DE ESCRUTINIO | NO Proporcional por divisores D'Hondt | NO Proporcional por divisores D'Hondt | NO Proporcional por divisores D'Hondt | NO Proporcional por divisores D'Hondt | Proporcional por cociente electoral Hare resto más elevado | Proporcional por cociente electoral con cuota Droop | Proporcional por cociente electoral con cuota Hare | Proporcional por divisores D'Hondt | Proporcional por divisores D'Hondt | Proporcional por divisores D'Hondt | Mayoritario simple a una vuelta (Gran Bretaña) | Proporcional por divisores D'Hondt | Proporcional por divisores D'Hondt | 1 Mayoritario 6 Proporcional D'Hondt 3 Proporcional con cociente electoral | Proporcional D'Hondt (art. 5-1) |
| (7) | | | | | | | | | | Proporcional por cociente electoral con cuota Droop (Norte Irlanda) | | | | | |

DERECHO DE VOTO:

(A) Sólo los ciudadanos que poseen nacionalidad y residencia en ese Estado.

(B) También los residentes de otro Estado comunitario.

(C) También los residentes en ese Estado aun con nacionalidad de otro Estado comunitario.

Tratado sobre la Unión Europea y la firma, en febrero de 1986, del Acta Unica Europea (36).

Por lo que se refiere estrictamente a los temas electorales, es patente que el debate sigue vivo en el Parlamento, donde se intenta, a través de nuevos modelos, reconciliar los dos sistemas opuestos.

Así, en marzo del presente año, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Cívicos presentó una propuesta del diputado socialdemócrata alemán, Willy Rothley, en la que, tras realizar una dura crítica al informe Bocklet, se plantea un nuevo sistema mixto de elecciones según el cual el escrutinio sería, en un primer nivel, en cada circunscripción, eligiéndose las dos terceras partes del Parlamento Europeo mediante el sistema mayoritario en distritos plurinominales, mientras que el tercio restante se cubriría a nivel estatal aplicando el sistema D'Hondt (37).

Posteriormente, por encargo del Parlamento, una comisión de expertos, coordinada por Emil Hübner, elabora un informe que servirá de base a un futuro proyecto de ley electoral uniforme con las siguientes características:

- Cada Estado miembro con más de 6 escaños en el Parlamento, teniendo en cuenta criterios tanto de número de habitantes, como de división administrativa, geográficos o históricos, dividirá su territorio en varias circunscripciones, de 3 a 17 diputados cada una.
- Eliminación de porcentajes mínimos de votos necesarios en cada candidatura para obtención de escaños.
- Doble sistema de escrutinio: 1.º) A nivel nacional mediante el sistema D'Hondt. 2.º) A nivel de cada circunscripción también con criterios proporcionales (38).

Tanto a nivel electoral como en lo que se refiere a otros aspectos (incluidos los económicos), aunque las dificultades ante las que se encuentra la consecución de la Unión Europea son múltiples, se empiezan a ver importantes avances, pues, en definitiva, los europeos son conscientes de que la única alternativa consiste en luchar por dicha unión, respetando, por supuesto, las múltiples peculiaridades del viejo continente. En todo caso, la existencia de un sistema electoral uniforme es un requisito para la consecución de este objetivo (39).

(36) El texto del Acta Unica Europea se puede encontrar en Bol. CE Suplemento 2/1986 y también en esta *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 13, 1986-1, p. 307.

(37) La propuesta del Sr. Rothley para un proyecto de procedimiento electoral uniforme puede verse en la Comunicación a los miembros, núm. 12/86, de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Cívicos del Parlamento Europeo de 7 de marzo de 1986, 102/84, P.E. 104.342/An.

(38) Vid. HUBNER, Emil: *Überlegungen zum geplanten wahlssystem für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament*. Documento del Grupo de trabajo «Sistema electoral uniforme». Parlamento Europeo, Estrasburgo 8 de julio de 1986.

(39) Vid. BARONE, Emilia: *Elezioni europee, opinione pubblica, unità d'Europa*, Roma, ed. Kappa, 1984.

VERS UNE LOI ELECTORALE UNIFORME POUR LES ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN: PROBLEMES QUE CELA POSE

RESUME

L'existence d'un système électoral uniforme pour les élections au Parlement européen constitue une condition indispensable pour atteindre l'objectif du processus de construction communautaire: l'Union européenne. Cependant, bien qu'il y ait eu diverses tentatives, les Etats membres n'ont pas encore conclu un accord pour l'établir.

Les deux objectifs qu'une loi électorale uniforme viserait seraient, à court terme la création d'un système de partis européens solide et d'éviter les problèmes de représentativité qui découlent actuellement des différentes règles électorales en vigueur.

L'examen des systèmes électoraux comme sous-systèmes du système politique montre que l'unification politique européenne et donc l'Union européenne ne pourront se réaliser que par l'uniformité maximale possible de la normative électorale européenne.

La nécessité d'une procédure uniforme pour l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés apparaît déjà dans les traités constituant celles-ci. Mais, malgré cela, quand les premières élections directes eurent lieu, en 1979, à la suite de l'Acte de 1976, les Etats durent fixer leurs lois électorales pour ces élections. Ces lois électorales de chaque Etat présentent des traits similaires, constants, qui apparaissent dans toutes les lois —par exemple, le principe du mandat représentatif —mais différent dans quelques questions et présentent des variables très importants dans certains cas— comme le mode de scrutin— qui découlent principalement des divers principes philosophico-politiques et de la tradition historique distincte dans chaque Etat sur ces questions.

Les projets élaborés par le Parlement européen dans un but d'uniformisation ont été divers, mais n'ont pas eu de succès. Les deux plus importants sont le projet Seitlinger et le projet Bocklet. C'est ce dernier qui sert de base, actuellement, aux discussions qui ont lieu sur cette question au Parlement européen.

En Espagne, et bien que, selon l'Acte d'adhésion, il doive y avoir des élections au Parlement européen avant la fin de 1987, la loi électorale n'a pas encore été votée. Le principal problème qu'elle pose porte sur l'adoption d'une ou de plusieurs circonscriptions électorales.

Si le bilan en ce qui se réfère au processus d'intégration communautaire et positif, les difficultés sur la question électorale semblent toujours les mêmes, bien que le débat continue vivement. On a introduit récemment des modifications dans le projet Bocklet, essentiellement par la proposition Rothley, dans une tentative de trouver une position intermédiaire pour concilier les positions divergentes.

TOWARDS A UNIFORM ELECTORAL LAW FOR THE ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT: THE PROBLEMS INVOLVED

ABSTRACT

The existence of a uniform electoral system for the elections to the European Parliament is an essential requirement if the aim of the process of European Union, is to be achieved. However, although several attempts have been made, no agreement has yet been reached among the member states for the establishment of such a system.

The two aims which a uniform electoral law would try to achieve in the short term are to create a strong system of European parties, and to avoid the problems of representativeness that are caused at the present time by the different electoral rules in force.

The need for a uniform procedure for the election of representatives to the Community Assembly is already stated in the founding treaties. However, in spite of this, when the first direct elections were held in 1979, as a result of the Act of 1976, the member States had to approve their own electoral laws for the elections. Although these electoral laws for each State display similar features —such as the principle of the representative mandate, for example— they still differ on some matters and contain a number of variables in some cases extremely important ones, such as the electoral system or the method of counting the votes, which come mainly from each State's different philosophico-political principles and historical tradition in this sphere.

There have been several projects for unifying the electoral system worked out by the European Parliament, although nothing has come of any of them. The two most important are the Seitzinger Project and the Bocklet Project. The last-named is currently the basis for the discussions on this issue going on in the European Parliament.

In Spain, despite the fact that there should be elections to the European Parliament before the end of 1987, the electoral law has not yet been passed, the main problem being whether there should be one or several electoral districts.

If on balance the process of Community integration has been positive, as regards the issue of elections, the same difficulties as ever seem to subsist, although the debate is still very much alive, and recently modifications have been made to the Bocklet Project, mainly through the Rothley Proposal, in an attempt to find an intermediate position to conciliate the differences of opinion.

