

# ¿CÓMO ELIGE EUROPA? EL POLIMORFO SISTEMA ELECTORAL PARA EL PARLAMENTO EUROPEO

Dieter Nohlen\*

*SUMARIO: I. Introducción; II. Los fundamentos legales comunitarios; III. Intentos fallidos de estandarización; IV. El derecho electoral más estricto; V. Los sistemas electorales nacionales al Parlamento Europeo; VI. Una perspectiva pragmática, favorable a la participación; VII. La elección proporcional polimórfica como sistema electoral europeo.*

## I. INTRODUCCIÓN

Con la nueva elección del Parlamento Europeo (PE), tras la más grande ampliación hasta el momento de la Unión Europea (UE), vuelve a ser motivo de debates el procedimiento con el cual se elige esta asamblea, que ahora está constituida por 732 miembros. Porque hasta el momento, el derecho electoral para el PE sigue estando regulado esencialmente de forma nacional y, por lo tanto, es distinto según cada país.<sup>1</sup> Solamente algunos parámetros fundamentales han sido determinados en los tratados comunitarios firmados hasta el momento, sobre todo el número de miembros del PE y su distribución con respecto a los países miembros. Pero también esta determinación del contingente de mandatos está siendo problematizada, porque se sigue llevando a cabo de forma no proporcional a la participación que tienen los diferentes países en la población total. En una visión crítica, los dos fenómenos suelen ser interpretados como deficiencias de legitimidad del PE, y se incluyen dentro del déficit de democracia de la UE. En una visión comparativa, orien-

tada con respecto al contexto, resultan mucho menos cuestionables. Para llegar a esta valoración que relativiza es necesario no solamente informarse acerca de cómo se realizan las elecciones —lo cual ocupa el espacio central de la presente argumentación—, sino también preguntarse por qué se realizan así, y hacerse consciente de las dificultades y costos de una estandarización uniforme del derecho electoral para el PE. Para este fin, presentamos, por un lado, el proceso de desarrollo del PE en sus fundamentos de derecho electoral, y los intentos de elaborar un sistema electoral uniforme, y por otro lado, analizamos el sistema electoral para elegir el PE en las estructuras uniformes y en las estructuras distintas según los países. La comparación con otros sistemas electorales, y la perspectiva subjetiva de las electoras y los electores en el manejo del sistema electoral permite realizar, en vista de la heterogeneidad de las sociedades integradas en la UE, una valoración bastante positiva del desarrollo democrático de la UE, respecto al nombramiento del PE.

## II. LOS FUNDAMENTOS LEGALES COMUNITARIOS

Los fundamentos legales de las elecciones al PE exhiben una gran multiplicidad. Por un lado, hay que tomar en cuenta las normativas de los tratados europeos, y por otro lado, las determinaciones nacionales de los países miembros. Con respecto a los fundamentos legales comunitarios, los debates e ini-

\* Doctor en Filosofía, nacido en 1939, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg.

<sup>1</sup> Agradezco sinceramente por su información respecto a los sistemas electorales nacionales para el PE a Pedro Almeida/Lisboa, Mario Caciagli/ Florencia, Jorgen Elklit/Copenhague, Carlos Flores/Valencia, Hubai Lázio/Budapest, Klaus Poier/Graz, Artis Pabriks/Valmiera, Rainer-Olaf Schultze/Augsburgo, Josep María Vallés/Barcelona, y Klaus Ziemer/Varsovia.

ciativas respecto a las reformas se definieron muy pronto en favor del concepto del procedimiento uniforme. Por procedimiento (*procedure*) puede entenderse lo que se designa por lo regular con derecho electoral en sentido amplio: por un lado reglamentos que se refieren al derecho a elegir y a ser elegido, así como la organización de la elección, la candidatura electoral y la verificación electoral; por otro lado, el sistema electoral, es decir cómo expresan sus preferencias políticas en sus votos las electoras y los electores, y cómo estos votos se traducen en mandatos. Hasta el momento, no ha podido ser acordado por parte de la Comunidad un procedimiento uniforme semejante a escala de la UE para la elección del PE. Tampoco se ha realizado una aproximación de las normas jurídicas, que podría haber partido de los mismos países miembros.

El PE actual proviene de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fundada en abril de 1951. Sus 78 miembros se consideraban como “representantes de los pueblos de los Estados integrados en la Comunidad” (artículo 21 [3] CECA), y eran nombrados por los parlamentos de los seis países miembros de entonces. En el Tratado Fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEU), de 1957, se le asignó a la asamblea la tarea de “elaborar planes para realizar elecciones generales directas según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros” (artículo 138 [3]). El Consejo debía “emitir unívocamente las normativas correspondientes, y recomendárselas a los Estados miembros para que las aceptaran, de acuerdo con sus reglamentos constitucionales”. Como consecuencia de la función de iniciativa que se le asignaba al PE, la asamblea aprobó en mayo de 1960 el “proyecto de un tratado respecto a la elección del Parlamento Europeo en elecciones generales directas”, y en enero de 1975, un nuevo proyecto de un “tratado para la introducción de elecciones generales directas de los miembros del Parlamento Europeo”.

Apenas 20 años después del convenio de fundación, el Consejo se ocupó de la materia, y emitió en septiembre de 1976 el acto jurídico respecto a la introducción de elecciones generales directas para el PE. En esta resolución, el Consejo retomó una serie de propuestas que estaban contenidas en el proyecto del PE, como por ejemplo, entre otras, la duración de los mandatos por cinco años (artículo 3), el mandato libre (artículo 4), la compatibilidad de mandato euro-

peo y mandato nacional (mandato doble, artículo 5). También se apegaba al proyecto en el hecho de aplazar para un momento posterior la introducción de un procedimiento uniforme, que de acuerdo con el tratado debería llevarse a cabo al mismo tiempo que las elecciones directas: “Hasta que entre en vigor un procedimiento electoral uniforme (...) el procedimiento electoral se definirá en cada uno de los Estados miembros según los reglamentos internos del Estado” (artículo 7 [2]). Con ello, si bien se mantenía el objetivo de un procedimiento uniforme, al mismo tiempo se legitimaba el *statu quo* de hecho. En el fondo, nada de esto se ha modificado hasta el momento. A pesar de todas las declaraciones de intención en sentido contrario, todavía se redujo más la perspectiva de un acuerdo respecto a un procedimiento uniforme en el sentido original, por un lado, debido a que en el Tratado de Maastricht, de febrero de 1992, se hicieron más grandes los obstáculos para aprobar un derecho electoral uniforme,<sup>2</sup> y por otro lado, debido al hecho de que el Tratado de Ámsterdam (en el artículo 130, párrafo 4, del Tratado de la Comunidad Europea) hacía posible una solución alternativa, es decir, un procedimiento “en consonancia con los principios comunes a todos los Estados miembros”. Con ello, a fin de cuentas las diferencias nacionales en el derecho electoral siguen manteniéndose fuera de la máxima de la estandarización. La opción se orienta con el estado de hecho de la aproximación jurídica, de la cual por supuesto puede suponerse que hará mayores progresos en el curso de la profundización de la integración. Para hacer esta suposición nos autoriza el hecho de que en el Tratado de Ámsterdam se ha creado la figura del ciudadano de la Unión. A los extranjeros y las extranjeras se les concede en todos los países de la UE el derecho electoral al PE si han fijado ahí su residencia. Tales regulaciones a nivel de la comunidad obligan de cierta forma a uniformar el derecho electoral en sentido estricto. Un efecto en una dirección análoga podría surgir de la planeada Constitución Europea, la cual ve en el artículo 19 (2) al PE como “elegido por las ciudadanas y los ciudadanos europeos”, y no concibe ya al PE como una asamblea de los pueblos

<sup>2</sup> En el artículo 138 (3) del Tratado de la CEU se agregó que el proyecto que tenía que ser aprobado por el Consejo requería el consentimiento del Parlamento Europeo con la mayoría de sus miembros.

## ¿Cómo elige Europa? El polimorfo sistema electoral para el Parlamento Europeo

de los Estados miembros de la Unión. Por lo demás, en el Tratado Constitucional también se integran cuatro de los cinco principios del derecho electoral, a saber, el derecho electoral general, libre, directo y secreto, pero no el derecho electoral igualitario: las ciudadanas y los ciudadanos europeos en el PE están representados de forma “proporcionalmente descendente”, “pero por lo menos con cuatro miembros por cada Estado miembro”. Por lo tanto, se puede percibir como tendencia general que, por un lado, en el curso de la profundización de la integración, mejorarán las condiciones para un mayor grado de uniformidad en el derecho electoral, pero que por otro lado se reconocen o se fijan por escrito las condiciones heterogéneas de hecho.

### III. INTENTOS FALLIDOS DE ESTANDARIZACIÓN

Los diplomáticos que negociaron los tratados fundacionales de la CE probablemente no eran totalmente conscientes del grado de dificultad de la tarea que asignaban a la asamblea cuando le prescribieron la elaboración de un procedimiento uniforme. En verdad no ha faltado la buena voluntad de parte del PE para cumplir esta tarea. En todos los períodos electorales se han hecho esfuerzos por cumplir las obligaciones contractuales, pero sin éxito. Especialmente grandes fueron los esfuerzos, que en su parte fundamental siempre estuvieron referidos al sistema electoral, en los años 1980, cuando se siguieron, a grandes rasgos, dos enfoques: en primer lugar, el desarrollo de ideas rectoras, que tenían como objetivo llevar a la realidad un procedimiento uniforme, y en segundo, la propuesta de elementos uniformes concretos de un sistema electoral para el PE. Las ideas rectoras que formuló el Comité Político del PE en 1981 eran las siguientes:

- a) “El sistema electoral tiene que estar constituido de manera tal que garantice un nivel máximo de uniformidad, en interés de una ponderación de los votos lo más igualitaria que sea posible. Pero al mismo tiempo, debe dejarse un espacio para tomar en cuenta las especificidades nacionales;
- b) El sistema electoral tiene que partir lo más que sea posible de modelos ya probados y familiares a los ciudadanos de cada uno de los Estados, y no puede dejar de tomar en cuenta los valores centrales de la vida política de los Estados miembros;

- c) El sistema electoral tiene que contribuir a establecer una relación directa entre los electores y los elegidos”.<sup>3</sup>

Estas ideas rectoras eran más adecuadas para fundamentar la necesaria diferenciación de los sistemas electorales nacionales para el PE que para despertar la esperanza de lograr una solución de compromiso. Las exigencias individuales no podían ser integradas en ningún *diseño* institucional. En vista de la diferenciación de los sistemas electorales nacionales, ¿cómo habría de partirse de modelos familiares para los ciudadanos, con el objetivo de crear un sistema electoral uniforme? Para este fin, precisamente hubiera sido necesario apartarse de los sistemas electorales tradicionales. Todo el dilema del debate que habría de durar varios decenios se hizo evidente ya desde el primer proyecto.

Mucho más consistente fue el proyecto Seitlinger, aprobado y canalizado por el PE al Consejo para su versión decisiva en marzo de 1982. Este proyecto mencionaba elementos uniformes concretos, y llevaba como contenido principal que el PE tenía que ser elegido por elección proporcional. Se preveían distritos electorales plurinominales, que debían abarcar de tres hasta quince mandatos. Con ello se fue delineando un sistema electoral uniforme en forma de una elección proporcional en distritos electorales de diferentes tamaños: un sistema electoral que sigue siendo aplicado sin cambios en la mayoría de los Estados miembros para las elecciones a los órganos de representantes nacionales. Como procedimiento de compensación uniforme se propuso el método d'Hondt. Todas las demás regulaciones técnicas deberían ser dejadas a las determinaciones ejecutivas de los diferentes Estados miembros. Sin embargo, el proyecto Seitlinger, que tenía mucho sentido con respecto a la integración política, y era consecuente respecto al sistema electoral, fue desechado por el Consejo en febrero de 1983.

Los proyectos posteriores han oscilado entre líneas conductoras y propuestas concretas. También se ha intentado, partiendo del sistema electoral de la República Federal de Alemania, encontrar un “compromiso justo entre un sistema de elecciones proporcional con listas y una elección de personalidades con distritos electorales”.<sup>4</sup> El proyecto correspondiente no pasó más allá del PE. Con posterioridad a Maastricht, el PE intentó con la

<sup>3</sup> PE: Documentos de sesión 1981/82, Doc. 1988/ 81/B y C, p. 4.

<sup>4</sup> Cfr. Reinhold Bocklet, en *Europäische Zeitung*, núm. 4/abril de 1987: 2.

resolución de marzo de 1993 hacer pasar por lo menos el principio de representación de la elección proporcional para las elecciones al PE. Sin embargo, con esta propuesta, la discusión alcanzó (y alcanza) tras 40 años de nuevo el punto de 1953, cuando la asamblea ad hoc, con una hábil modestia, había propuesto como sistema electoral para la primera elección de la asamblea en la C(E)E “elecciones proporcionales según las leyes electorales nacionales”.

La historia de la falta de éxito en el intento de establecer un procedimiento uniforme para elegir al PE nos permite comprender por qué en el Tratado de Ámsterdam se incluyó la apertura ya mencionada de las obligaciones contractuales en favor de un “procedimiento en consonancia con los principios comunes a todos los países”. Como veremos más adelante, esta alternativa es casi idéntica al estado de la estandarización que se ha alcanzado. El inmovilismo institucional en el derecho electoral también debería advertir en contra de la tendencia a hacer depender una parte demasiado considerable del desarrollo de la integración en Europa del sistema electoral y su organización. Las ideas geniales<sup>6</sup> solamente tienen muy pocas posibilidades de realización.

#### IV. EL DERECHO ELECTORAL MÁS ESTRICTO

En realidad, se debería suponer que hubiera sido más fácil lograr una uniformidad en el ámbito del derecho electoral más estricto, que a diferencia del sistema electoral es más bien universalista, con sus principios clásicos de general, igualitario, directo y secreto. Nada más lejos de la verdad. General y directo es el derecho electoral desde las primeras elecciones directas en 1979; secreto, se entiende por sí mismo; igualitario no es, y tampoco lo será. El derecho electoral activo para el PE está regulado de forma relativamente uniforme a nivel de la UE. Comienza a los 18 años. Pero como para los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión está vinculado al lugar donde hayan fijado

su residencia, también cuentan las diferentes normativas de la residencia. En cambio, el derecho electoral pasivo se concede de formas distintas. La edad electiva difiere entre 18 y 25 años.<sup>7</sup> Estas diferencias no han sido problematizadas en gran medida. Pero indican que incluso en cuestiones rudimentarias no se ha alcanzado uniformidad alguna.

En todo momento se le ha otorgado una gran atención al principio de la elección igualitaria. Éste ha sido y continúa siendo violado en los tratados a causa de la fijación de contingentes en los mandatos. Desde la primera asamblea existe una representación desigual de la población a nivel de la comunidad, debido a la relación no proporcional por países entre la cifra de población y el número de mandatos, a costa de los países que tienen las poblaciones más numerosas. En repetidas ocasiones se ha calculado cuán desigual es el efecto de los votos de los electores luxemburgueses con respecto a los de los electores alemanes.<sup>8</sup> Por lo que se refiere a los efectos empíricos de esta desigualdad, se ha afirmado con razón que son más determinantes para la composición por partidos políticos del PE que la que deriva de los diferentes sistemas electorales.<sup>9</sup> Otras consecuencias referidas a la política de la democracia y la integración, de mayores alcances, han sido destacadas sobre todo después de Maastricht, cuando en el curso del avance de la transferencia de competencias a la UE ocupó el centro de la atención su calidad democrática. Winfried Steffani cuestionó rigurosamente la legitimación democrática de la UE y de sus órganos de decisión: “Mientras el postulado de igualdad democrática, como sucede hasta el momento, solamente se pueda realizar en el Estado nacional, pero no en la distribución de escaños en el Parlamento Europeo, seguirá siendo la retroalimentación de los órganos de decisión de la Unión Europea con el Estado nacional democrático su base de legitimación más esencial. El parlamento, elegido democráticamente, de cada Estado miembro, se convierte así en el principal mediador de una legitimación democrática de los procesos políticos de decisión de la

<sup>5</sup> Cf. Christof Lenz, *Un procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo* (en alemán), Baden-Baden 1995, p. 23.

<sup>6</sup> Cf. por ejemplo Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham 2000, o también Sebastian Wolf, “Una propuesta para eliminar los déficits de representación y legitimación en el Consejo y en el Parlamento Europeo” (en alemán), en PVS 41 (4), pp. 730 - 741.

<sup>7</sup> 18 años: Dinamarca, Alemania, Finlandia, Malta, Holanda, Suecia, Eslovenia, España; 19 años: Austria, Portugal; 21 años: Bélgica, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, República Eslovaca, República Checa; 23 años: Francia; 25 años: Italia.

<sup>8</sup> En las elecciones de 1994, un diputado les correspondía a 37,338 electores en Luxemburgo, y en Alemania, a 610,848 electores.

<sup>9</sup> Cf. Christof Lenz, nota 5, p. 38.

## ¿Cómo elige Europa? El polimorfo sistema electoral para el Parlamento Europeo

Unión Europea”.<sup>10</sup> Con ello se hacía eco de la opinión del Tribunal Constitucional Federal en su decisión de Maastricht del 12 de octubre de 1993, que había considerado como decisivo “que las bases democráticas de la Unión sean ampliadas manteniendo el paso con la integración”, dado que de otra manera (se le fijaría) un límite a la ampliación de las tareas y competencias de las Comunidades Europeas a partir del principio democrático.<sup>11</sup> Sin embargo, tomar en cuenta estas reservas, introduciendo para la elección del PE un derecho electoral igualitario, es puramente ilusorio. Es necesario asegurar a los pequeños países una representación mínima que pueda reproducir su pluralismo partidista. Conceder a los países mayores una representación proporcional correspondiente significaría crear un parlamento con un número de miembros que sobrepasaría todas las dimensiones razonables. Por ello también el tratado constitucional no prevé un derecho electoral igualitario, sino una representación mínima por país, y la composición del PE según la “proporcionalidad decreciente”: un concepto que circunscribe, embelleciéndola, la inevitable desigualdad del derecho electoral.

Otros aspectos del derecho electoral, como por ejemplo los requisitos legales para la candidatura, la campaña electoral, el financiamiento de partidos y campañas, y la verificación electoral, son en el fondo distintos en todos los sentidos en los diferentes países. Echemos un vistazo solamente al financiamiento de campañas electorales. Todos los modelos están representados: ninguna regulación legal (Suecia), ningún financiamiento estatal (Dinamarca), limitación de los gastos de las campañas electorales (Bélgica, Irlanda, Letonia, Malta, etc.), suministro de tiempos de transmisión sin costo en los medios de comunicación estatales (Lituania, Austria), financiamiento estatal constante de los gastos de los partidos (Estonia), financiamiento estatal de la campaña electoral para las elecciones a la UE (Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, etc.). Cada una de las reglamentaciones, siguiendo a veces éste, a veces aquel modelo, pero también determinaciones mezcladas de diferentes modelos, está estrechamente apoyada en los reglamentos que existen para las elecciones a los parlamentos

nacionales. Sería extenderse demasiado en este lugar si tratáramos de presentar a profundidad estas diferencias, plenas de detalles. ¿Qué tan problemática es esta multiplicidad de las reglamentaciones del derecho electoral para un parlamento supranacional? ¿Afecta a la legitimidad del PE? La comparación con el Estado federal de los Estados Unidos puede contribuir a responder estas cuestiones. En las elecciones para el congreso de los Estados Unidos no existe un derecho electoral uniforme a nivel de la federación. Los reglamentos de derecho electoral están normados a nivel local, en cada uno de los estados individuales, y a nivel de los estados federales; y apenas a principios de los años 1960 la federación pudo determinar por escrito como leyes los principios del derecho electoral general para los negros, en el curso de su aplicación en el ámbito del derecho electoral más estricto.<sup>12</sup> Quien considere problemática desde el punto de vista de la teoría de la legitimación la multiplicidad de los reglamentos en derecho electoral de las elecciones al PE, también tendría que dudar consecuentemente de la legitimidad del Congreso de los Estados Unidos.

### V. LOS SISTEMAS ELECTORALES NACIONALES AL PARLAMENTO EUROPEO

En los Estados miembros se aplican diferentes sistemas de elección proporcional. De esta forma, en la mayor parte de los países se cumple con el principio de representación, que también vale en cada caso para los parlamentos nacionales. Las excepciones son Francia y Gran Bretaña. Ya con la primera elección directa, Francia cambió de la elección por mayoría absoluta en colegios electorales uninominales, que se aplica para la elección de la Asamblea Nacional, a la elección proporcional. En cambio, Gran Bretaña mantuvo en las primeras elecciones al PE la elección por mayoría relativa en colegios uninominales. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1999, el país pasó a la elección proporcional, lo cual fue un paso significativo, en la medida en que la elección de mayoría relativa se considera como un sistema de elecciones característico de la cultura bri-

<sup>10</sup> Cfr. Winfried Steffani, “El dilema de la democracia de la Unión Europea” (en alemán), en *ibid!*/Uwe Thaysen (Ed.): *Democracia en Europa: acerca del papel de los parlamentos* (en alemán), ZParl. Número especial, Opladen 1995, p. 41.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional Federal, Lineamientos para Juicio del Segundo Senado, del 12 de octubre de 1993, BVerfGE 89, 155 (156).

<sup>12</sup> Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo* (en alemán), Munich 1978, pp. 110-130; Ralf Lindner/Rainer-Olaf Schultze, “United States”, en Dieter Nohlen (Ed.), *Elections in the Americas*, Oxford, i. E.

tánica, y se temía que su abandono podría traer también como consecuencia el cambio del sistema electoral para la Cámara Baja. Desde las elecciones al PE de 1999 existe una uniformidad a nivel de la UE en el principio de la representación. También se mantendrá tras la ampliación de la UE a 25 miembros, dado que todos los nuevos miembros introdujeron un sistema de elecciones proporcionales coincidente con los sistemas electorales para sus parlamentos nacionales.

Las diferencias entre los sistemas electorales radican en la organización técnica de los sistemas de elecciones proporcionales según distribuciones de los distritos electorales, forma de la candidatura, emisión del voto, y procedimiento de compensación. En este proceso, en los diferentes países en parte se hizo una vinculación con las tradiciones nacionales correspondientes,<sup>13</sup> en parte se hizo una variación de acuerdo con las condiciones que resultaban por el menor número de mandatos en comparación con los parlamentos nacionales, y en parte también se experimentó con alternativas que parecían demasiado atrevidas para los parlamentos nacionales. Desde 1999, los sistemas electorales para el PE han permanecido sin cambios. No se sabe nada de debates para realizar reformas. En once países de la UE de los quince<sup>14</sup> todo el país constituye un distrito electoral. No obstante, en Alemania y en Finlandia algunos partidos pueden presentar listas a niveles subnacionales (estados federados o distritos electorales). Considerado estrictamente, se tendría que incluir también a Italia en el grupo de los países con un distrito electoral a nivel de todo el país, ya que si bien está subdividida en cinco distritos electorales, esto es solamente para fines de la emisión del voto; también aquí los mandatos se les distribuyen a los partidos a nivel nacional según el criterio proporcional. Solamente Bélgica (cuatro distritos electorales), Gran Bretaña (once distritos electorales) e Irlanda (cuatro distritos electorales) están divididas en distritos electorales plurinominales, en los cuales realmente se lleva a cabo la distribución de mandatos. Especialmente en Bélgica (con Flandes, Valonia, la región de habla alemana y Bruselas), pero también en el Reino

Unido (con, además de Inglaterra, nueve distritos electorales: Escocia, Gales e Irlanda del Norte) se tomó en cuenta la diferenciación regional en la distribución de los distritos electorales. En los diez países que se integrarán, con excepción de Polonia (13 distritos electorales), se introdujo en todos ellos un distrito electoral a nivel de todo el país.

Con respecto a la candidatura y la emisión del voto, que tratamos aquí de forma conjunta, llama la atención la frecuente utilización para las elecciones al PE de la lista parcialmente cerrada. Solamente en seis de los 15 países<sup>15</sup> la lista es fija, y los electores están atados a las normativas de los partidos. En dos países (Irlanda y Luxemburgo) y una región (Irlanda del Norte) las listas incluso son libres. En Luxemburgo, las electoras y electores tienen tantos votos como existen mandatos para repartir, y pueden utilizar el *panachage*. En Irlanda e Irlanda del Norte, en el sistema de voto simple transferible (*single transferable vote*), los electores indican en la papeleta a través de una numeración en qué orden quisieran ver electos candidatos. También en los países de nuevo ingreso predomina —en la medida en que se la conozca— una tendencia hacia la apertura de las listas. Malta aplica el sistema del voto individual transferible, que también se aplica para las elecciones al parlamento nacional; Eslovaquia y Eslovenia se decidieron por la lista parcialmente cerrada (voto preferencial). Polonia, la República Checa y Hungría optaron por la lista fija.

Ahora, por lo que se refiere a los procedimientos de compensación, en 11 de los 15 países de la UE<sup>16</sup> los mandatos se conceden según el método d'Hondt. Este procedimiento se ha extendido poco a poco cada vez más. Suecia aplica también un procedimiento de número máximo, el de St. Lague; Irlanda e Italia, un procedimiento de número de elección (Irlanda, la cuota Droop según el voto simple transferible, e Italia, el procedimiento Hare y el valor medio mayor para el resto de los mandatos) y la República Federal de Alemania, finalmente, el procedimiento Hare-Niemeyer, que sustituyó al método d'Hondt: un bonito ejemplo de una tendencia opuesta a la uniformidad, o de qué poca consideración se le da en los Estados miembros a la homogeneización del derecho electoral

<sup>13</sup>El caso más claro es Irlanda, que prácticamente transfirió el sistema electoral para el Dail nacional en pequeña escala a las elecciones al PE.

<sup>14</sup>Dinamarca, Alemania, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Suecia y España.

<sup>15</sup>Alemania, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Portugal y España.

<sup>16</sup>Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y España.

## ¿Cómo elige Europa? El polimorfo sistema electoral para el Parlamento Europeo

para el PE. En los nuevos Estados integrantes también predomina —en la medida en que se le conozca— el método d'Hondt (Estonia, Polonia, Hungría). El procedimiento de número de elección según Droop se utiliza en Eslovaquia, y en Malta según el método Droop con voto individual transferible. Las cláusulas de exclusión existen en Alemania y Francia, de 5% en cada caso, en Austria y Suecia, de 4% en cada caso, y en Grecia, de 3%. En los nuevos países integrantes se estableció en Polonia, Lituania, República Eslovaca, República Checa y Hungría una cláusula de exclusión de 5%.

A pesar de toda la gran variación en los detalles técnicos de los sistemas electorales, se puede constatar que se aplican sistemas de elección proporcional que obtienen efectos bastante semejantes en el ámbito de la relación de los votos y los mandatos. A este respecto se pueden distinguir más bien los países con distritos electorales pequeños y medianos (como por ejemplo Irlanda y Malta) de los que tienen distritos electorales grandes (como por ejemplo Alemania y Francia). Pero, como se sabe, el distinto grado de proporcionalidad de los votos y mandatos no permite sacar conclusiones respecto a la estructura del sistema de partidos.<sup>17</sup> En ningún lado se realizan las elecciones según un sistema puro de proporcionalidad, que suele identificarse en Alemania con la elección proporcional. Ya sea por la distribución de los distritos electorales o por la cláusula de exclusión, no puede haber una correspondencia exacta entre los votos y los mandatos.

### VI. UNA PERSPECTIVA PRAGMÁTICA, FAVORABLE A LA PARTICIPACIÓN

En el fondo, con respecto a la función de los sistemas electorales se tienen cinco expectativas:

- 1) Representación, en el sentido de un cierto reflejo de las relaciones de las fuerzas políticas en la sociedad;
- 2) Concentración, en el sentido de la formación de voluntad en favor del fomento de mayorías y para evitar la atomización de los partidos;
- 3) Participación, entendida como oportunidad de elección, no solamente entre partidos, sino también entre candidatos y candidatas;

- 4) Sencillez y comprensibilidad de los efectos del sistema, y
- 5) Legitimidad, reconocimiento general del sistema electoral.

Es importante tomar en cuenta que las funciones fundamentales están en una cierta relación de intercambio y negociación entre ellas.<sup>18</sup> Para la elección del PE tiene prioridad la función de representación. Puede considerarse como regla general: mientras más heterogénea sea la estructura del electorado que ha de ser representado, tanto más se debe considerar la elección proporcional, de entre los dos principios de representación. Además, para la Unión, que se encuentra en un proceso de constitución y ampliación, tiene la más alta prioridad la integración de todas las fuerzas políticas y sociales que puedan ser representadas en el marco de lo posible. Por ello es correcto que se haya favorecido en general como principio de representación la elección proporcional, y es de celebrarse que entretanto todos los Estados miembros hayan convertido esta opción en una realidad.

Este desarrollo corresponde también al descargo del sistema electoral que existe con respecto a la segunda función. El sistema político europeo no es un sistema parlamentario, aunque se ejerza presión por parte del PE en favor de una parlamentarización, en el curso de la constitucionalización del sistema político, demandada desde la teoría de la democracia. Del PE no surge ningún gobierno. Por ello, puede ser soslayada la función de concentración, es decir, concretamente, la formación de mayoría con el fin de constituir y estabilizar un gobierno.

La función de participación es difícil de cumplir, dado que el tamaño del cuerpo electoral y el número de miembros del PE, que ha de mantenerse dentro de ciertos límites, no permiten una relación favorable de diputados con respecto al número de las personas con derecho a voto. Sin embargo, los sistemas electorales de cada uno de los países prevén en un número sorprendentemente alto de los casos las listas parcialmente cerradas. De acuerdo con esto, los electores y las electoras no solamente eligen partidos, sino que se deciden también en favor de candidatos y candidatas.

En el fondo, debido a la variedad de los sistemas electorales con los cuales se eligen en cada caso los re-

<sup>17</sup> Cfr. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1967; Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994; Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2004.

<sup>18</sup> Al respecto, más detalladamente, Dieter Nohlen, *ibid.* p. 155 ss.

presentantes nacionales al PE, naturalmente que no se puede cumplir el criterio de sencillez del sistema electoral. Sin embargo, para esta escala se dan dos perspectivas: la perspectiva de arriba hacia abajo, del observador de la totalidad, y la perspectiva subjetiva, de abajo hacia arriba, de los electores. El observador de la totalidad se ve confrontado con la variedad casi inabarcable de la elección proporcional en cada uno de los países. Por ello, tenderá a sentir como demasiado complejo al sistema electoral para el PE. Los electores en cada uno de los países solamente tienen que ver con el sistema electoral que se aplica para la elección de los miembros del PE de su país. Desde esta perspectiva, la cuestión se plantea de otra forma, es decir, en comparación con otros sistemas electorales, y eventualmente no se planteará en absoluto, porque el sistema electoral predominante es sencillo y ya están habituados a él. En ninguna parte se aplica un sistema electoral clásico,<sup>19</sup> que como se sabe son muy fáciles de entender y manejar, y cuyos efectos inmediatos también se pueden prever con facilidad. Pero donde los sistemas electorales parecen más complicados (como en el caso del voto individual transferible), la dificultad de entender el sistema electoral radica menos en aquellos que votan según ese método que en los que nunca han votado de esa manera. Para los irlandeses, éste es el sistema electoral tradicional. En otros casos, los sistemas electorales para el PE han sido más bien simplificados con respecto a los sistemas electorales que se aplican para las representaciones nacionales correspondientes, como por ejemplo en la República Federal de Alemania, en España y en Portugal. Se hicieron más complicados donde a los electores y las electoras se les concedió la libertad de decidir, no solamente entre partidos, sino también entre candidatas y candidatos. El que parece más complicado es el sistema electoral de la lista libre de Luxemburgo, si se prescinde de que aquí solamente se tienen que elegir seis miembros del PE, es decir, que para los electores la situación de la decisión se presenta de manera bastante clara. Por lo tanto, vale la pena adoptar la perspectiva de los ciudadanos, y preguntar qué puede tener de bueno la gran variedad de los sistemas electorales. Las diferencias se dan a partir

del esfuerzo por hacer justicia a las estructuras y tradiciones específicas de los países. ¿Se les puede tomar a mal a los irlandeses que no quieran renunciar a su sistema de voto simple transferible, que favorece la participación, pero que no es un modelo para Alemania o Francia, dado que los efectos de los sistemas electorales son básicamente dependientes del contexto, lo cual influye en su valoración y adecuación? Naturalmente, en las cuestiones referentes a los sistemas electorales también están siempre en juego los puntos de vista de la política del poder. Éstos son los primeros que no pueden ser dejados de lado en los intentos de elaborar un sistema electoral más uniforme. Porque los partidos en los países miembros son los que a final de cuentas tendrán que tomar las decisiones respecto a las recomendaciones del Consejo. Aquello por lo que se presenta la multiplicidad de los procedimientos de elección es más importante para el proceso de integración que la uniformidad formal inducida por un observador. Así pues, por lo que se refiere a la función de legitimación del sistema electoral, su cumplimiento depende, por el lado de los observadores, de su comprensión del grado en que es posible la uniformidad, y por el lado de los electores nacionales, de la valoración de sus tradiciones nacionales y la consideración de estructuras específicas del país, que son responsables de las diferencias institucionales existentes en el sistema electoral del PE en total. Por lo tanto, la legitimidad depende de los observadores. El cuestionamiento, o incluso la negación de la legitimidad de un PE nombrado según diferentes sistemas electorales no es necesariamente un signo de brillantez intelectual, sino más bien de descuido ingenuo en cuestiones del diseño de las instituciones en contextos sociales muy heterogéneos.

Además, muchas veces se habla de la UE como una formación política *sui generis*. No es necesario recurrir en absoluto a este estatus especial para rechazar alguna sobreexigencia que se le hace al sistema político europeo, que está en su fase de formación. En algunos países europeos se eligen los parlamentos nacionales correspondientes con sistemas electorales que conocen condiciones no uniformes de la elección. Frecuentemente se refieren al elemento técnico más importante para el resultado de la elección, el tamaño de los distritos electorales. En la elección proporcional en distritos electorales plurinominales, el margen de variación puede estar entre 3 y 35 mandatos. Si está determinado por el derecho constitucional que cada

---

<sup>19</sup> Como sistemas electorales clásicos se consideran la elección de mayoría relativa en distritos electorales uninominales, la elección de mayoría absoluta en distritos electorales uninominales, y la elección proporcional pura.

## ¿Cómo elige Europa? El polimorfo sistema electoral para el Parlamento Europeo

distrito electoral disponga de un número mínimo fijo de mandatos (por ejemplo, en España son tres), se puede dar una considerable diferencia en el peso de los votos de los ciudadanos,<sup>20</sup> de manera que ya no se puede hablar de un derecho electoral igualitario (en el sentido de un valor numérico igual de los votos). Para los electores existen además considerables diferencias según el tamaño de su distrito electoral en la oportunidad de emitir un voto útil, es decir, un voto que cuente en la distribución de los mandatos.<sup>21</sup> Por lo tanto, los electores se encuentran ante situaciones de decisión sumamente diferentes, en un sistema electoral entendido como uniforme, debido al desigual valor de éxito de los votos, dependiendo de los tamaños de los distritos electorales. Existen estudios que documentan que ellos desarrollan un comportamiento táctico de cara a las elecciones, y que en los distritos electorales pequeños tienden más bien a elegir a partidos más grandes. Incluso en aquellos lugares donde todos los distritos electorales son pequeños (de tres a cinco mandatos), se presentan enormes diferencias en la situación de decisión, en la medida en que el número par e impar de mandatos en los distritos electorales determina de forma decisiva el resultado electoral.<sup>22</sup>

Las experiencias empíricas con los sistemas electorales revelan que en las elecciones para los parlamentos nacionales pueden aparecer para los electores grandes faltas de uniformidad, condicionadas por los sistemas electorales. Si bien esto ya ha sido objeto de críticas, la mayor parte de las veces todo se queda en el registro del dato. Casi nunca se pone en duda seriamente la legitimidad de las elecciones, del resultado electoral, o del parlamento resultante. Ocasionalmente se le solicita al poder legislativo que verifique las reformas. En España e Irlanda, las reformas no han tenido oportunidad alguna hasta el momento.

Por lo tanto, no debería exagerarse demasiado la idea de un sistema electoral uniforme para Europa, ni propo-

nerse lograrlo de manera fundamentalista teutónica. Tampoco aporta ningún beneficio orientar los análisis al aspecto del déficit. En lugar de eso, se debería verificar en la esfera pragmática cuánta uniformidad es suficiente, cuánta más uniformidad es alcanzable, y —como decíamos— para qué sirve la falta de uniformidad ahora existente. Para esta vía, orientada por los recursos, es recomendable, por un lado, un procedimiento inductivo, que aprecie las experiencias positivas con diferentes sistemas electorales en Europa, y permita que maduren otras posibles estandarizaciones en los detalles técnicos y, por otro lado, un cambio de perspectiva en favor de los electores, en favor de sus preferencias, desarrolladas históricamente, en favor de reglamentos individuales que les vienen bien, o que les permiten un mayor grado de participación.

### VII. LA ELECCIÓN PROPORCIONAL POLIMÓRFICA COMO SISTEMA ELECTORAL EUROPEO

Bajo estas perspectivas rectoras hay que constatar, en primer lugar, que existen distintas tradiciones de representación política en los países europeos, que están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la democracia en cada caso concreto, y que no deberían ser interrumpidas desde arriba en el proceso de integración europeo, sino aprovechadas para la continuación de una Europa plural. En segundo lugar, hay que constatar que las estructuras sociales y políticas de los países europeos no necesariamente son receptivas para las estructuras institucionales uniformadas que se les imponen. Entre otras cosas, se debería notar que no tendrían en todos lados los mismos efectos, sino más bien positivos en un país y negativos en algún otro. Por lo tanto, se trata de encontrar la forma institucional adecuada necesaria para cada uno de los países, sobre la base de principios generalmente compartidos. En tercer lugar, en todos los intentos por desarrollar un procedimiento uniforme ha quedado claro que las exigencias que se le hacen a un procedimiento de este tipo no pueden ser unificadas en un solo criterio, y que políticamente, a nivel del Consejo y por las buenas razones mencionadas, no logran un consenso, que es un bien de alto valor, lo mismo que sucede con la legislación electoral para los parlamentos nacionales. Por ello, ahora es tiempo de ya no ver un déficit democrático en la diversidad de los sistemas electorales nacionales para el PE, sino un recur-

<sup>20</sup> En España, en el distrito electoral de Soria un mandato corresponde a 20,000 personas con derecho a voto, y en Barcelona, a 150,000.

<sup>21</sup> En España, el menor efecto de la cláusula de exclusión en grandes distritos electorales es de un 3%, y en grandes distritos electorales es de más de 15%.

<sup>22</sup> En Irlanda, por ejemplo, en los distritos electorales ternarios el partido que tenga el mayor número de votos es el que tiende a tener la ventaja (resultado dos a uno), pero en los distritos electorales cuaternarios está más bien en desventaja (resultado dos a dos, o bien dos a uno y a uno).

so para el fortalecimiento del acuerdo en las cuestiones fundamentales, manteniendo la diferencia en las cuestiones de forma. Para el sistema electoral europeo se puede decir que es válida la siguiente fórmula: tanta uniformidad como sea posible, y tanta diversidad como sea necesaria.

En esta medida, los ciudadanos de la UE eligen al PE en una elección proporcional polimórfica: es decir, según una elección proporcional organizada de forma diferente según las naciones. Las más importantes características de este sistema electoral son uniformes, y otras están diseñadas de formas distintas a nivel nacional.

Sobre todo es uniforme el principio de representación: se aplica la elección proporcional. La representación política de los Estados individuales en el PE debe reflejar a grandes rasgos las preferencias en la política de partidos del electorado. Hay muchas razones que hablan en favor de esto. También las propuestas de reformas se han orientado hasta el momento hacia la elección proporcional. Hasta el momento, la que ha logrado el mayor avance es la uniformidad en el principio de representación. También los países cuyos parlamentos nacionales son elegidos en elecciones de mayoría han introducido la elección proporcional para las elecciones europeas. Es especialmente notable que Gran Bretaña se haya apartado de la elección por mayoría relativa. Cuando Gran Bretaña todavía elegía por mayoría quedó claro también hasta qué punto son disfuncionales los efectos de mayoría de este sistema electoral para el PE supranacional, donde no solamente se trata de representación en el parlamento, sino también en las fracciones de los partidos europeos. En la elección por mayoría, el segundo más fuerte partido nacional pierde un considerable contingente de influencia sobre la formación de voluntad en su fracción del PE, y el tercero más fuerte pierde toda la influencia. Esto no está de acuerdo con el interés nacional ni con el europeo.

**Por lo demás, es uniforme el distrito electoral plurinomial de distintos tamaños. También este tipo de distrito electoral ha sido propuesto constantemente en los proyectos de reforma del PE.** La uniformidad radica en la delimitación frente a los distritos uninominales, pero no en las características de los distritos plurinominales, es decir, en su tamaño y la posibilidad de repartir el territorio electoral nacional en

varios distritos electorales plurinominales.<sup>23</sup> En el fondo, se trata de limitar el efecto proporcional del sistema electoral, y con ello, de evitar una atomización de los partidos, es decir, de cumplir de alguna manera con la función de concentración. Dado que las cláusulas de exclusión también sirven a este objetivo, estos obstáculos artificiales pueden sustituir a la subdivisión de un territorio electoral nacional en distritos electorales en aquellos países en los cuales los mandatos se otorgan en un único distrito electoral a nivel de todo el país. Esto es el caso en Alemania, Francia, Grecia y Suecia, así como en todos los nuevos países integrantes, los cuales envían más de diez parlamentarios y parlamentarios al PE. A través de la equivalencia funcional se genera una mayor uniformidad de lo que revela una mirada a la organización institucional. Sin embargo, en España no se dividió el país en distritos electorales, ni se instituyó una cláusula de exclusión.<sup>24</sup> Los partidos a nivel de toda España temen que los partidos regionales, cuyo ímpetu nacionalista (y parcialmente separatista) sigue estando intacto, abusen de los distritos electorales regionales en el PE para representar sus “nacionalidades”. Pero en España está igualmente poco indicada una cláusula de exclusión, dado que entonces los partidos regionales no tendrían oportunidad alguna de alcanzar un mandato. Aquí, el contexto presenta solamente un limitado espacio de adaptación a las normativas europeas, las cuales en los últimos tiempos van en la dirección de corresponder a la representación regional a través de la subdivisión de los territorios electorales nacionales en distritos electorales plurinominales.

Todas las demás características técnicas son diferentes. Con respecto a ellas, existe una libertad completa en su organización para los países, aunque en vista de la gran variedad de alternativas, la variación real se mantiene bastante limitada. Un elemento de referencia son seguramente las medidas institucionales para la elección de los parlamentos nacionales. Donde ya se les ha concedido mucha libertad de elección a las

<sup>23</sup> También puede pensarse en distritos electorales sólo para la candidatura, mientras que los mandatos son otorgados proporcionalmente a nivel nacional, como en Italia y en Alemania.

<sup>24</sup> Aquí, la mayoría parlamentaria de entonces del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se impuso, con un único distrito electoral a nivel de toda España. Los parlamentos de las regiones autónomas ricas en tradiciones (Cataluña, Galicia, País Vasco) se habían pronunciado en favor de distritos electorales regionales. Este conflicto todavía está sin resolverse.

## ¿Cómo elige Europa? El polimorfo sistema electoral para el Parlamento Europeo

electoras y los electores, no se podrá caer por debajo de ese nivel ya alcanzado para las elecciones al PE. Por lo tanto es comprensible que Irlanda y Malta no quieran abandonar su sistema de voto simple transferible. En otros países, donde existen listas fijas, se podría temer que una apertura para las elecciones al PE ejerciera presión sobre el derecho electoral para los parlamentos nacionales: mientras existan distritos electorales del tamaño de todo el país, se podrá preguntar si las listas parcialmente cerradas no conducen a la confusión de los electores y a muchos votos inválidos. Éstas y otras reflexiones indican que el sistema electoral polimórfico es adecuado para corresponder a los retos específicos por país que se le plantean al sistema electoral europeo. Además, no excluye procesos inductivos de una mayor aproximación del derecho electoral al PE.

En este sentido, el siguiente paso de la estandarización podría consistir en la europeización del derecho electoral al PE, en la medida en que los poderes legislativos nacionales coordinaran con el PE y el Consejo la parte del sistema electoral que ha de ser organizada por ellos. Este procedimiento llevaría a una mayor transparencia en la fundamentación de la diversidad nacional. Al final, el Consejo podría definir como sistema electoral válido el estado más reciente en cada momento del desarrollo del sistema electoral en los países, determinado en el proceso inductivo de aproximación, y en una distancia temporal adecuada con respecto a las siguientes elecciones al PE. Desde la apertura realizada en el Tratado de Ámsterdam, el sistema electoral polimorfo está de acuerdo con el Tratado, y ofrece una perspectiva realista de terminar con la controversia de la legitimación teórica sobre el procedimiento uniforme.

